

Nowy wymiar konfliktów politycznych i społeczno-gospodarczych w XXI wieku

pod redakcją
Beaty Molo

Kraków 2016

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska,
Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja:

prof. dr hab. Piotr Mickiewicz

Projekt okładki:

Marcin Cziomer (realizacja Joanna Sroka)

Adiustacja:

Daria Podgórska

Redaktor prowadzący:

Halina Baszak Jaroń

ISBN: 978-83-65208-41-5

Copyright© by Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2016

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw
autorskich.

Wydawca:

Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2016

Łamanie:

Joanna Sroka

Druk:

MK Promo

Spis treści

Beata Molo

Wstęp 7

Erhard Cziomer

Teoria i praktyka niemieckich badań nad konfliktem
międzynarodowym na przykładzie Ukrainy w latach 2013–2015 11

Natalia Adamczyk

Kryzys ukraiński 2013–2015 i jego konsekwencje dla polityki
zagranicznej i bezpieczeństwa Polski 27

Iwona Pieróg

Zaangażowanie Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji Bośni
i Hercegowiny 53

Marek Musioł

Overview of the EU role in maintaining peace and security in the
Middle East and Central Asia – preventive diplomacy and peace
operations (sample case studies)..... 71

Anna Diawo-Sitko

Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej na rozdrożu –
pięć lat po Arabskiej Wiośnie 87

Przemysław Furgacz

Amerykańska interwencja zbrojna w Afganistanie 2001–2015.
Sukcesy i niepowodzenia stabilizacji..... 105

Marcin Lasoń

Polska wobec wyzwań kryzysu finansowego strefy Euro..... 133

Krystyna Cywa-Fetela	
Europejskie przywództwo polityczne – mit czy wyzwanie?	153
Anna Piziak-Rapacz	
Konflikty interesów wokół kształtowania bezpieczeństwa energetycznego Polski w XXI wieku	177
Izabela Kapera	
Samorząd terytorialny a parki narodowe w województwie małopolskim – konflikty oraz obszary współpracy w zakresie turystyki	197
Bibliografia cytowana.....	208

Wstęp

Konflikt jest jedną z podstawowych kategorii stosunków międzynarodowych używanych w różnych kontekstach. Zmiany w środowisku międzynarodowym końca XX i początku XXI wieku spowodowały jakościowe zmiany w sferze konfliktów. Badacze stosunków międzynarodowych do ich właściwości zaliczają przede wszystkim dominację konfliktów o charakterze wewnętrznym, które stopniowo się umiędzynaradawiają i stanowią poważne niebezpieczeństwo dla danego państwa, jego sąsiadów względnie całego regionu (np. była Jugosławia) oraz trudności w pokojowym rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych.

Monografię rozpoczyna opracowanie autorstwa Erharda Cziomera poświęcone teorii i praktyce badań nad konfliktem międzynarodowym w Niemczech. Punktem odniesienia analizy jest znaczenie i rola kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2015 w modyfikacji niemieckich badań wschodnich dla praktyki politycznej. Niemieckie doświadczenia badań wschodnich zostały wykorzystane bowiem do zidentyfikowania interesów i celów polityki Federacji Rosyjskiej w kryzysie ukraińskim (2013–2015). Natomiast planowana w Berlinie instytucja badawcza, pod roboczą nazwą Instytut Europy Wschodniej i Rosji, miałaby służyć rozpoznaniu interesów oraz celów średnio- i długofalowych polityki Rosji nie tylko wobec Ukrainy, lecz całej przestrzeni poradzieckiej.

Implikacjom kryzysu ukraińskiego dla bezpieczeństwa narodowego Polski i jej polityki zagranicznej poświęcony jest tekst Natalii Adamczyk. Autorka wychodząc od stwierdzenia, że kryzys ukraiński stał się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, ze względu na określone geopolityczne i regionalne konsekwencje, stawia pytania o jego wpływ na politykę zagraniczną i stan bezpieczeństwa Polski oraz dylematy stojące przed Polską w kontekście kryzysu, a następnie konfliktu na wschodzie Ukrainy.

Iwona Pieróg w swoim opracowaniu poddaje ocenie zaangażowanie Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji w Bośni i Hercegowinie, w tym problem integracji tego państwa z UE. Aktywność UE w Bośni i Hercegowinie przybierała różne formy, jak pomoc finansowa, określone programy przy odbudowie państwa po wojnie czy misje cywilne. O zaangażowaniu UE w tym państwie rozstrzyga bezpośrednie sąsiedztwo, jak również ryzyko potencjalnego odrodzenia się konfliktu, co mogłoby nawet spowodować destabilizację całego regionu. Natomiast akcesja Bośni i Hercegowiny do UE wydaje się być gwarantem bezpieczeństwa i pokoju w tej części Europy.

Tekst Marka Musioła koncentruje się na analizie zaangażowania Unii Europejskiej w stabilizację i utrzymanie pokoju w Azji na przykładzie regionów Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej. Przy czym formy aktywności UE pozostają zróżnicowane. Są to zarówno środki prewencyjne (irański kryzys nuklearny i proces pokojowy na Bliskim Wschodzie), jak również cywilne misje pokojowe (Irak i Palestyna). Niemniej jednak zaangażowanie UE w stabilizację przeważa nad operacjami pokojowymi.

Problemowi Arabskiej Wiosny i jej implikacjom dla polityki Unii Europejskiej wobec państw śródziemnomorskich w latach 2011–2015 poświęcone jest opracowanie Anny Diawoł-Sitko. Autorka ocenia politykę UE na rzecz stabilizacji i modernizacji państw śródziemnomorskich, instrumentów mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom bezpieczeństwa w Europie, jak również analizuje propozycje reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa przedstawione pod koniec 2015 roku.

Tekst autorstwa Przemysława Furgacza stanowi krytyczne spojrzenie na amerykańską obecność wojskową w Afganistanie ostatnich 15 lat. Punktem wyjścia sporządzanego bilansu jest operacja „Enduring Freedom”, a w dalszej części opracowania, następująca po niej operacja stabilizacyjna prowadzona przede wszystkim przez wojska amerykańskie. W większości aspektów militarne zaangażowanie USA w Afganistanie ocenione zostało raczej jako niepowodzenie.

Stanowisko Polski wobec problemów związanych z kryzysem finansowym strefy euro, zwłaszcza w okresie sprawowanej prezydencji w Unii Europejskiej, jest przedmiotem analizy w opracowaniu Marcina Lasonia. Polska nie jest członkiem strefy euro, niemniej jednak oceniano, że pogłębianie kryzysu mogłoby być niekorzystne również dla niej. Polska musiała zatem wypracować określone stanowisko wobec np. udziału w funduszu ratunkowym dla Grecji czy mechanizmach fiskalnych zapobiegających takim kryzysom w przyszłości.

Natomiaszt Krystyna Cywa-Fetela w swoim tekście odnosi się do istoty przywództwa politycznego Unii Europejskiej. Autorka wskazuje działania, które mogą stać się swego rodzaju wizytówką przywódców politycznych w UE w kontekście głównych kierunków rozwoju UE, a zwłaszcza w kwestii powiązań międzynarodowych czy też procesów decyzyjnych zapewniających bezpieczeństwo państwom europejskim.

Konflikty interesów wokół kształtowania bezpieczeństwa energetycznego Polski zostały przedstawione przez Annę Piziak-Rapacz. Opracowanie zawiera analizę polityki energetycznej Polski w średnio- i długookresowej perspektywie, jak również kontrowersji wokół implementacji pakietu energetyczno-klimatycznego UE. Wywiera on bowiem wpływ na kierunki rozwoju sektora energetycznego i stawia Polskę przed wyzwaniami o charakterze ekonomiczno-społecznym i technicznym.

Opracowanie Izabeli Kapery dotyczy kwestii problemowych związanych z próbami ochrony i poszanowania środowiska na przykładzie parków narodowych w województwie małopolskim. Autorka nie tylko określa obszary współpracy w dziedzinie turystyki organów samorządu terytorialnego z parkami narodowymi, lecz przede wszystkim ocenia tę współpracę oraz proponuje rozwiązania w przypadku zidentyfikowania kwestii problemowych.

Publikacja nie stanowi kompleksowego ujęcia problematyki konfliktów – jest jednym z wielu głosów w dyskusji nad przyczynami i właściwościami kryzysów oraz konfliktów czy tzw. nowymi wojnami w XXI wieku. Autorzy mają nadzieję, że niniejsza monografia przyczyni się do wzbogacenia wiedzy na temat konfliktów i zachęci do dalszej refleksji nad tym zjawiskiem.

Beata Molo

Erhard Cziomer

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Teoria i praktyka niemieckich badań nad konfliktem międzynarodowym na przykładzie Ukrainy w latach 2013–2015

Abstrakt

Opracowanie koncentruje się na analizie teorii i praktyki niemieckich badań nad konfliktem międzynarodowym, przedstawiając kolejno: teoretyczne pojęcie oraz stadia rozwojowe konfliktu międzynarodowego, znaczenie badań międzynarodowych dla doradztwa na rzecz polityki zagranicznej oraz rolę kryzysu ukraińskiego 2013–2015 w modyfikacji niemieckich badań wschodnich dla praktyki politycznej. Zasadnicza teza brzmi: nowa strategia wojny hybrydowej Rosji w kryzysie ukraińskim 2013–2015 była zaskoczeniem dla rządu RFN w ocenie jej średnio- i długofalowych interesów oraz celów w polityce wobec USA, NATO i UE. Dla lepszego rozpracowania nowej strategii i taktyki Rosji wobec Niemiec i całego Zachodu doprowadzono w 2015 r. do kolejnej modyfikacji niemieckich badań wschodnich.

Słowa kluczowe: teoria, praktyka, konflikt międzynarodowy, kryzys ukraiński 2013–2015

The theory and practice of German studies over international conflict in the case of Ukraine in years 2013–2015

The study focuses on analysis of theory and practice of German studies over international conflict, presenting one by one: the concept and development stages of the international conflict; a significance of international researches for counseling on foreign policy; a role of the Ukrainian crisis 2013–2015 in modification of German eastern studies. The basic thesis of the paper is as follows: new strategy of Russia's hybrid warfare in Ukrainian

crisis 2013–2015 was a surprise for the government of the Federal Republic of Germany in their assessment of mid and long-term interests as well as tactics of Russia toward the USA, NATO, and the EU. In order to review the new strategy and tactics of Russia toward Germany and the entire West, the next modification of German eastern studies was carried out.

Key words: theory, practice, international conflict, Ukrainian crisis 2013–2015

Wprowadzenie

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie wybranych problemów niemieckich badań nad konfliktem międzynarodowym. Badania powyższe posiadają zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny. Ogólnie można przyjąć, że aspektem teoretycznym zajmują się głównie badania nad pokojem oraz konfliktami. Natomiast wymiar praktyczny posiadają szeroko rozumiane badania nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwem międzynarodowym, jak również – ze względu na długą tradycję, odrębny przedmiot i zakres badawczy – *badania wschodnie*. Z badań powyższych wyodrębniły się dopiero w XXI w. prowadzone na szerszą skalę badania empiryczne nad Ukrainą.

Wymiar teoretyczny mają głównie *badania nad pokojem i konfliktami* (*Friedens- und Konfliktforschung*). Są one ze sobą ściśle powiązane, posiadając kilkudziesięcioletnią tradycję oraz znaczny dorobek teoretyczny. Poza interdyscyplinarnymi badaniami naukowymi w dawnej RFN po 1949 r. – w czołowych placówkach uniwersyteckich powstała również rozbudowana dydaktyka akademicka w powyższym zakresie¹. Najbardziej rozbudowane placówki badań pokoju mieszczą się w uniwersytetach w Hamburgu i w Frankfurtu nad Menem. Na stronie internetowej Heskiej Fundacji Badań Pokoju i Konfliktów we Frankfurtu nad Menem (HSFK) znajdują się linki do ponad tysiąca placówek w zakresie badań nad pokojem i konfliktami w Niemczech i w skali całego świata². Od początku lat 90. ubiegłego wieku na uniwersytecie w Heidelbergu wyodrębniła się wyspecjalizowana placówka badawcza nad konfliktami międzynarodowymi, która zajmuje się nie tylko ich aspektami teoretycznymi,

¹ Szerzej: P. Imbusch, R. Zoll (Hrsg.), *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*, 4. Auflage, Wiesbaden 2011.

² Zob. *Friedensforschungseinrichtungen*, [w:] Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (SFK): <http://hsfk.de/Links.6.0.html> oraz najnowszy tom wspólnych analiz najważniejszych ośrodków badawczych pokoju i konfliktów międzynarodowych w RFN, które koordynuje HSFK – *Friedensgutachten 2014*. Das Friedensprojekt Europa ist nicht zu Ende – es ist zu stärken, Hrsg. I.J. Illig i inni, Münster 2014.

lecz także bieżącym monitorowaniem konfliktów regionalnych i lokalnych w skali całego świata³. Niezależnie od zasygnalizowanych wyżej teoretycznych badań nad pokojem i konfliktami w Niemczech coraz większą rolę odgrywają badania empiryczne i aplikacyjne w odniesieniu do polityki i bezpieczeństwa międzynarodowego⁴. Badania powyższe są realizowane we wszystkich ośrodkach akademickich, ale najważniejsze funkcje eksperckie dla rządu federalnego spełniają dwie placówki badawcze w Berlinie – na rzecz Urzędu Kanclerskiego – Niemiecki Instytut Polityki i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Fundacji Nauka i Polityka (SWP)⁵ oraz związane z Urzędem Spraw Zagranicznych – Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (DGAP)⁶. Obie placówki odgrywają również wiodącą i koordynacyjną rolę w badaniach nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwem Niemiec. Jak już wyżej wspomniano długą tradycję historyczną posiadają również niemieckie badania wschodnie (*Ostforschung*), które w ostatnich latach w coraz większym stopniu, w ramach Niemieckiego Towarzystwa Wiedzy o Wschodzie (*Deutsche Gesellschaft für Ostkunde*), zajmują się współczesnością⁷.

Ograniczone ramy opracowania zmuszają do syntetycznego wyeksponowania trzech problemów: teoretycznych aspektów pojęcia oraz faz rozwojowych konfliktu międzynarodowego; znaczenie badań międzynarodowych dla doradztwa na rzecz politycznej zagranicznej; roli kryzysu ukraińskiego 2013–2015 w modyfikacji niemieckich badań wschodnich.

Teoretyczne aspekty pojęcia oraz faz rozwojowych konfliktu międzynarodowego

Pojęcie *konflikt* wywodzi się od słowa łacińskiego *conflictus* (zderzenie), które występuje w różnych relacjach społecznych między dwoma lub więcej uczestnikami. Istota *konfliktu* odzwierciedla jednak zawsze określone *sprzeczności* występujące między dwoma lub większą liczbą stron, które z reguły wynikają z różnicy *interesów*. W ujęciu wielu niemieckich autorów ważne jest to, aby strony nie tylko posiadały *sprzeczne interesy*, ale żeby sobie ten fakt uświadamiały. Z interesującego nas

³ Por. Heidelberger Institut für Konfliktforschung: <http://www.hiik.de/> [dostęp: 30.05.2015].

⁴ Zob. B. Stahl, *Internationale Politik verstehen. Eine Einführung*, Stuttgart 2014.

⁵ Por. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): <http://www.swp-berlin.org/> [dostęp: 30.05.2015].

⁶ Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP): <https://dgap.org/de> [dostęp: 30.05.2015].

⁷ Zob. Deutsche Gesellschaft für Ostkunde: <http://www.dgo-online.org/personen/vorstand> [dostęp: 30.05.2015].

punktu widzenia taka *sprzeczność interesów* występuje z kolei zarówno w łonie poszczególnych państw, jak też między nimi. Innymi słowy, w pierwszym wypadku mamy do czynienia z *konfliktem wewnątrzpaństwowym*, a w drugim z *konfliktem międzynarodowym*. Wspomniana wyżej sprzeczność interesów odnosi się w relacjach międzypaństwowych do takich wartości narodowych i politycznych, jak: niezależność, suwerenność, integralność terytorialna, samostanowienie, wyłączność podejmowania decyzji itp. O *konflikcie międzynarodowym* można mówić zatem dopiero wtedy, gdy uczestniczące w nim zwaśnione strony nie tylko posiadają sprzeczne interesy, lecz także sobie to uświadamiają, co znajduje z kolei odzwierciedlenie w ich postępowaniu oraz działaniu. Chodzi przy tym o to, aby konflikt odróżniać od występującej w normalnych międzypaństwowych relacjach *rywalizacji*. Wymaga to powstania określonej sytuacji, nazywanej często *krytycznym napięciem*, w której sprzeczne interesy się wykluczają i dochodzi do powstania rdzenia (*jądra*) konfliktu międzynarodowego. Musi to prędzej czy później doprowadzić do eskalacji, przyczyniając się do poszerzenia konfliktu międzynarodowego. Ważnym kryterium odróżniającym kryzys międzynarodowy od innych kryzysów jest także jego *czas trwania*. Musi on trwać dłużej niż przykładowo pucze lub przewroty, które trwają niekiedy kilka godzin i doprowadzają, z reguły, tylko do wymiany elit. Ponadto konflikt międzynarodowy – winien posiadać duży zasięg oraz obejmować szersze kręgi społeczne. W tym sensie nie mogą nimi być zamachy terrorystyczne oraz inne akty przemocy, w których uczestniczą znikome grupy ludzi⁸.

Konflikty międzynarodowe należy także odróżniać od sporów międzynarodowych, które występują wtedy, gdy państwa lub inne podmioty w sensie prawa międzynarodowego, wyrażają wobec siebie sprzeczne stanowiska i roszczenia odnośnie do tych samych kwestii. Charakterystyczną cechą sporu międzynarodowego jest zatem to, że może on potencjalnie stanowić jedno ze źródeł konfliktu, ale jego uregulowanie może w większości wypadków nastąpić przy użyciu środków prawnych. Ze sprawą powyższą związane jest zagadnienie przekształcania się konfliktów *wewnątrzpaństwowych* w konflikty *międzynarodowe*. Przyjmuje się, że do umiędzynarodowienia konfliktów wewnątrzpaństwowych dochodzi w następujących okolicznościach:

⁸ L. Schröder, *Was ist ein Konflikt?*, [w:] Konfliktdefinition: <http://www.bpb.de/internationales/weitweit/innerstaatliche-konflikte/54499/konfliktdefinition> [dostęp: 30.05.2015].

- a) eskalacja poprzez zewnętrzne dostawy broni,
- b) wywieranie różnorodnych presji, w tym także dyplomatycznych, przez państwo lub innych uczestników zewnętrznych,
- c) uzgadnianie wspólnych akcji (np. w kwestii zwalczania terroryzmu międzynarodowego poza granicami państwa),
- d) bezpośrednia interwencja zbrojna jednego z państw ościennych lub mocarstw zewnętrznych.

Innymi słowy stopień umiędzynarodowienia konfliktu wewnątrzpaństwowego można oceniać zarówno przez liczbę i charakter interweniujących państw lub innych uczestników pozapaństwowych, jak też rodzaj zastosowanych środków zewnętrznych.

Bardzo często wymiennie używa się pojęć *wojna* oraz *konflikt zbrojny*. Dlatego też obydwa pojęcia wymagają sprecyzowania. Nie ulega wątpliwości, że wojnę należy odróżnić od innych form walki, jak np. działanie band, zorganizowane tumulty, przewroty polityczne lub zbrojne. Za znanym węgierskim badaczem pokoju Istvanem Kende można określić *wojnę* jako *gwałtowny konflikt masowy*, który charakteryzuje się następującymi cechami:

- a) w walkach biorą udział dwie lub więcej zorganizowanych sił zbrojnych, z których co najmniej po jednej stronie biorą udział regularne oddziały wojskowe, oddziały paramilitarne itp.,
- b) obie strony walczące muszą być zorganizowane według jakiegoś określonego schematu, a ponadto istnieje planowana i zorganizowana struktura działań zbrojnych, nawet jeśli ogranicza się tylko do obrony,
- c) istnieje chronologicznie ustalona kontynuacja konfliktu zbrojnego bądź korelacja strategicznych i taktycznych zamierzeń szczebla dowodzenia. Zarówno w armii, jak też w walkach partyzanckich musi istnieć centrum dowodzenia.

Natomiast za cechy wyróżniające *konflikt zbrojny* przyjmuje się przede wszystkim:

- a) istnienie co najmniej dwóch podmiotów wojujących,
- b) używanie przez podmioty wojujące zorganizowanych sił zbrojnych przeciwko siłom zbrojnym przeciwnika,
- c) stosowanie metod i środków walki zbrojnej.

Można założyć, że pojęcie *konflikt zbrojny* zyskało na znaczeniu po delegalizacji wojny po 1945 r. Bowiem o ile *wojna* jest zakazana, o tyle *konflikt zbrojny* nie podlega formalnie takiemu zakazowi, choć z drugiej strony Karta NZ nie pozwala na *użycie siły*. Dlatego też w praktyce między obydwoma pojęciami nie występuje poważniejsza różnica. Na pod-

stawie międzynarodowego prawa zwyczajowego wykształciło się stopniowo prawo konfliktów zbrojnych, które stara się unormować zasady prowadzenia działań zbrojnych przez wojujące strony. Jego najistotniejszymi elementami są:

- 1) w międzynarodowym prawie przeciwwojennym:
 - a) zakaz agresji i uznania jej za niedozwolony sposób załatwiania sporów międzynarodowych,
 - 2) w międzynarodowych regułach prowadzenia walki zbrojnej:
 - a) nakaz wyodrębnienia sił zbrojnych w walce zbrojnej,
 - b) istnienie ograniczeń we wzajemnym szkodzeniu sobie przez wojujące strony,
 - c) powinność zachowania „rycerskości” w walce przez strony wojujące,
- 3) w międzynarodowym prawie humanitarnym – nakaz ludzkiego obchodzenia się z osobami wyłączonymi z walki i ludnością cywilną,
- 4) w międzynarodowym prawie karnym – odpowiedzialność karna sprawców za zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko pokojowi,
- 5) konieczność ochrony praw człowieka.

Najczęściej spotykanym kryterium klasyfikacji współczesnych konfliktów zbrojnych są: sprawiedliwość, wzgląd na podmioty wojujące, cele działań, stopień zorganizowania lub prowadzenia walki, aspekty prawne i moralne⁹.

Ważnym elementem niemieckich badań nad konfliktami międzynarodowymi jest wyróżnienie trzech *faz rozwojowych*:

- pierwszej – początek konfliktu,
- drugiej – rozwój konfliktu,
- trzeciej – wynik/rozwiązanie konfliktu¹⁰.

Określone rządy lub elity polityczne (grupy rządzące) w państwie znajdują się pod silną presją wewnętrzną i zewnętrzną. Może się ona wahać od nacisku wewnętrznego lub zagrożenia zewnętrznego do apruby dla zajmowanego przez nie stanowiska. W zależności od siły i czasu trwania powyższego nacisku i zagrożenia dochodzi stopniowo do eskalacji konfliktu i powstaje typowa *sytuacja konfliktowa*. Może ona być utrzymywana tylko do pewnego czasu i zostać wygaszona, ale z reguły pogłębia napięcie i doprowadza do dalszej eskalacji konfliktu, czyli przejścia do drugiej fazy.

W *drugiej fazie* konflikt międzynarodowy przechodzi przez kolejne stadia – *tlącego konfliktu*, *kryzysu*, *poważnego kryzysu* i *wojny*. Pierwsze stadium *tlącego konfliktu* trwa stosunkowo długo i towarzyszy mu zasad-

⁹ Szerzej: J. Kende, *Über Kriege seit 1945*, [w:] *Friedens- und Konfliktforschung*, Baden-Baden 1982, s. 123 i nast.

¹⁰ Por. obszernie: F.R. Pfetsch (Hrsg.), *Internationale Konflikte*, Bd. 1-5, Freiburg 1991.

niczo niski poziom napięcia i eskalacji. Sprzeczności interesów są niejako trzymane pod kontrolą „na małym ogniu”. Strony konfliktu ograniczają się z reguły do powtarzania swoich postulatów i roszczeń. Mnożą się także liczne oświadczenia w celu uzasadnienia poszczególnych stanowisk, ale żadna ze stron nie decyduje się na zastosowanie ostrzejszych środków nacisku. Powyższe stadium konfliktu oznacza, że otwarte pozostają wszelkie możliwe opcje jego rozwiązania, ponieważ zaangażowane w nim strony nie zmieniają swych przeciwstawnych stanowisk. W stadium *kryzysu* przechodzi konflikt międzynarodowy w momencie eskalacji żądań i nasilania się gróźb, nie wykluczając sankcji ekonomicznych, blokad, a nawet interwencji militarnej. Istotnym zagadnieniem w tej fazie konfliktu jest gotowość jednej ze stron do zdeterminowanego działania oraz ponoszenia określonego ryzyka. Na podstawie zachodzących wydarzeń oraz posiadanych informacji strony działają z reguły pod presją czasu i przygotowują także wariant uderzenia militarnego, choć równocześnie za wszelką cenę chcą go uniknąć. *Poważny kryzys* powstaje w stadium dalszej eskalacji napięcia między zwaśnionymi stronami konfliktu międzynarodowego. Grożą one nie tylko użyciem siły militarnej, ale podejmują już konkretne działania w kierunku nieuchronnego wybuchu wojny. Ostatnim stadium drugiej fazy jest *wojna*, która z punktu widzenia teoretycznego i praktycznego jest *siłową formą rozwiązania konfliktu*. Ostatecznym celem zakończenia konfliktu zbrojnego lub wojny jest osiągnięcie pokoju, który traktowany jest jako wartość uniwersalna dla wszystkich ludzi i całego świata. Z jednej strony oznacza brak działań wojennych lub wojny, a w szerszym ujęciu stan, w którym brak jakiejkolwiek formy przemocy¹¹.

Z przytoczonego wyżej schematu odnośnie do faz i stadiów konfliktu międzynarodowego wynika, iż z perspektywy historycznej pokój stanowi pewnego rodzaju przerwę między wojnami, gdyż między wojnami utrzymuje się niewątpliwie pewnego rodzaju okres przejściowy, w którym gromadzą się napięcia i konflikty, prowadzące prędzej czy później do wojny. Stąd też osiągnięcie, a zwłaszcza utrzymanie pokoju, wymaga takiej przebudowy stosunków międzynarodowych, aby w konsekwencji doprowadziły one do budowy takich struktur i form współpracy oraz instytucji międzynarodowych, które byłyby zdolne do wyeliminowania wojen i konfliktów zbrojnych, zmierzając do trwałego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego¹².

¹¹ Por. E. Cziomer, *Konflikty międzynarodowe*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zybkiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 249–272.

¹² Por. J. Kukulka, *Pojęcie i istota międzynarodowego ładu pokojowego*, [w:] *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1991.

Faza rozwiązywania konfliktu międzynarodowego jest bardzo skomplikowanym procesem i często bywa znacznie rozłożona w czasie. Między poszczególnymi fazami konfliktu międzynarodowego istnieje ścisła współzależność. Wynika z niego wniosek, że *wojna i pokój* nie są absolutnymi i przeciwnymi wartościami. Odzwierciedlają one tylko końcowe ogniwa stałego procesu między przybierającą na sile rywalizacją o władzę, a tendencją do współpracy oraz współzależności między państwami oraz innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych. Jego punktem zwrotnym jest tzw. *cywilizacja konfliktu*, której następstwem jest kształtowanie stanu wolnego od przemocy. W wyniku pogłębiającej się *kooperacji* dochodzi do osiągnięcia różnych form *bezpieczeństwa*, stanowiących wspólnie przesłanki do tworzenia struktur *integracyjnych*, a w konsekwencji także *pokoju*. W przeciwnym kierunku postępująca przemoc strukturalna (różne formy trwałego ucisku wewnętrznego lub szantażu zewnętrznego) prowadzi do *napięcia i gwałtu*, które z reguły przekształcają się w *konflikt*, a w dalszej kolejności w *wojnę*. Z punktu widzenia teoretycznego *wojnę* można zakończyć poprzez użycie siły lub też bez jej użycia. Poza tym chodzi nie tylko o doraźne rozwiązanie narastających sprzeczności oraz różnic interesów, lecz usunięcie zasadniczych przyczyn konfliktów i wojen. Państwa oraz inni uczestnicy stosunków międzynarodowych mogą to hipotetycznie realizować poprzez następujące działania o charakterze długofalowym:

- a) zacieśnienie współpracy (kooperacja i integracja),
- b) ograniczenie współpracy i stosunków wzajemnych (regresja oraz odgraniczanie się),
- c) rozsadzenie dotychczasowych ram stosunków (konfrontacja, rewolucja, wojna),
- d) wycofanie się ze współdziałania zewnętrznego (izolacja)¹³.

Konkludując powyższe teoretyczne rozważania stwierdzić można, że rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych stanowi zawsze wstęp do tworzenia nowych zasad współpracy i kooperacji oraz w dalszej konsekwencji do kształtowania nowego porządku międzynarodowego.

¹³ Por. E. Cziomer, *Konflikty międzynarodowe...*, op. cit., s. 271–272.

Znaczenie badań międzynarodowych dla doradztwa na rzecz polityki zagranicznej

Rozwój badań nad pokojem i konfliktami w dawnej RFN dał w połowie lat 50. impuls do ukształtowania się nowych placówek naukowych, zainteresowanych specjalistycznymi analizami różnych aspektów polityki zagranicznej i współczesnych stosunków międzynarodowych. Pełniły one dodatkowo funkcje doradcze dla ówczesnych rządów federalnych. Polityce zagranicznej dawnej RFN, w kontekście międzynarodowym, poświęcone były działania powstałego w 1955 r. Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Bonn, które było bezpośrednio powiązane z Urzędem Spraw Zagranicznych¹⁴. Natomiast sprawami bezpieczeństwa w szerszym aspekcie międzynarodowym, w płaszczyźnie prawno-politycznej i militarnej, zajmowała się powstała w Ebenhausen, koło Monachium, na początku 60. Fundacja Nauka i Polityka (SWP). Służyła ona również doradztwem politycznym w sprawach międzynarodowych Urzędowi Kanclerskiemu w Bonn¹⁵. Po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. obie placówki przeniosły się w latach 2000–2001 do Berlin. O ile DGAP, po zjednoczeniu Niemiec, zachowała swój dotychczasowy status, to Fundacja SWP została połączona z Instytutem Badań Wschodnich i Międzynarodowych w Kolonii¹⁶ tworząc, wspomniany już we wstępie, Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa w Berlinie w ramach utrzymanej formalno-prawnie strukturze fundacji jako założyciela o nazwie – SWP.

Fundacja SWP w Berlinie jest wiodącą placówką naukowo-badawczą w odniesieniu do polityki i bezpieczeństwa międzynarodowego w skali całych Niemiec. Jest ona całkowicie finansowana przez Urząd Kanclerski i zatrudnia ponad 100 specjalistów z różnych zakresów nauk społeczno-ekonomicznych, prawnych i politycznych. W ramach wspomnianego Instytutu SWP działa 7 grup badawczych, zorganizowanych na podstawie kryteriów geograficznych i merytoryczno-problemowych: 1) UE/Europa, 2) Polityka bezpieczeństwa, 3) Ameryka, 4) Europa Wschodnia/Eurasja, 5) Bliski i Środkowy Wschód oraz Afryka, 6) Azja, a także 7) Problemy globalne, mających do dyspozycji dobrze wyposażoną bibliotekę

¹⁴ Por. D. Eisermann, *Außenpolitik und Strategiediskussion: die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik 1955 bis 1972, München, Diss.* 1995.

¹⁵ Por. A. Zumer, *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Entwicklungsgeschichte einer Institution politikbezogener Forschung*, Berlin 2007.

¹⁶ Por. H. Brahm, „Dreischeibe der Ostforschung: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOST)“, „Osteuropa“, 12/2005, s. 163–175.

oraz szerokie zaplecze naukowo-badawcze. Kluczowe decyzje naukowe podejmuje Rada Fundacji oraz Rada Naukowa Instytutu Badawczego, w których obok wybitnych specjalistów zasiadają również przedstawiciele kół gospodarczych, deputowani Bundestagu oraz wybrani naukowcy zagraniczni. Zatwierdzają oni przygotowane przez Prezydium i Dyrektora plany badawcze na dwa lata, do realizacji których włączani są także specjaliści z innych ośrodków naukowych. W obowiązujących w „Orientacyjnych ramach badawczych SWP na lata 2015/2016” wyszczególniono 28 szczegółowych zadań badawczych, podporządkowanych wyzwaniom zewnątrzpolitycznym aspiracjom polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec na tle 3 głównych problemów międzynarodowych:

- *Porządek międzynarodowy* – współzależności globalne i regionalne (1),
- *Bezpieczeństwo* – tradycyjne oraz nowe zagrożenia i konflikty (2),
- *Gospodarka i społeczeństwo* – procesy, przełomy i szanse (3)¹⁷.

Analizą kryzysu ukraińskiego w SWP zajmuje się grupa badawcza Europa Wschodnia/Eurazja w składzie 8 ekspertów. Dodatkowo na powyższy temat publikowali także autorzy z pozostałych grup badawczych. Publikacje koncentrowały się głównie na międzynarodowych aspektach kryzysu ukraińskiego, podejmując między innymi analizę nowego typu działań zbrojnych Rosji podczas tzw. wojny hybrydowej w czasie aneksji Krymu w marcu 2014 r.¹⁸ bądź też oceny stanowiska wobec kryzysu ukraińskiego¹⁹, pogarszających się relacji UE z Rosją po szczycie Partnerstwa Wschodniego pod koniec listopada 2013 r. w Wilnie²⁰ względnie jego ujemnego wpływu na całokształt ogólnoeuropejskiego wymiaru bezpieczeństwa²¹. W ogólnej zbiorowej ocenie przebiegu kryzysu ukraińskiego w latach 2013–2015 wyszczególniona wyżej 4 grupa badawcza SWP stwierdza między innymi: „(...) Poprzez aneksję Krymu w marcu 2014 r. oraz głębokiego zaangażowania się w wojnę w Donbasie Rosja wyszła daleko poza dotychczasową politykę ochrony własnych stref wpływu na obszarze postradzieckim. Postępowanie Rosji w kryzysie jest wyrazem nowego podejścia strategicznego w rosyjskiej polityce zagranicznej. W aspekcie wewnętrznym kierow-

¹⁷ Por. SWP: Orientierungsrahmen für die Forschung 2015/2016: http://www.swp-berlin.org/file-admin/contents/products/sonstiges/orientierungsrahmen2015_16.pdf, [dostęp: 11.05.2015].

¹⁸ Por. O. Tamminga, *Hybride Kriegsführung. Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges*, SWP-Aktuell, Nr. 27, Berlin 2015.

¹⁹ Por. C. Major, *Der NATO-Gipfel 2014 im Schatten der Ukraine-Krise*, SWP-Aktuell, Nr. 51, Berlin 2015.

²⁰ Por. S. Stewart, *Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft*, SWP-Aktuell, Nr. 6, Berlin 2014.

²¹ Por. W. Richter, *Die Ukraine-Krise. Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation*, SWP-Aktuell, Nr. 23, Berlin 2014.

nictwo rosyjskie kładzie wyraźny nacisk na propagandę nacjonalistyczną w celu umocnienia swej bazy rządzenia. Równocześnie gospodarka rosyjska wpada w recesję, która w wymiarze średniofalowym może oddziaływać destabilizująco. Dotychczasowy przebieg kryzysu wokół Ukrainy jest punktem kulminacyjnym nasilającej się konkurencji między UE a Rosją o wpływy na obszarze postradzieckim. Jego oddziaływanie jest odczuwalne w Europie Wschodniej i Eurazji, doprowadzając zarazem do dalszej polaryzacji do ostrej polaryzacji między Rosją z jednej, a UE, NATO i USA z drugiej strony drugiej. W końcu z powodu Ukrainy doszło do najgłębszej kontrowersji między Rosją a aktorami zachodnimi od czasu zakończenia konfliktu Wschód-Zachód z trudnymi do przewidzenia następstwami dla porządku (ładu) europejskiego²².

W odróżnieniu od SWP istniejące od 50. lat Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (DGAP) w Berlinie koncentruje swoje zainteresowania badawcze na regionach zewnętrznych w ścisłym kontekście z polityką zagraniczną Niemiec. Jednak mimo współpracy z Urzędem Spraw Zagranicznych działające w ramach z DGAP doraźne zespoły badawcze, składające się z 30 etatowych ekspertów oraz dodatkowo polityków, finansowane są ze środków pozapaństwowych, w tym przede wszystkim przez największe koncerny oraz związki gospodarcze RFN. DGAP jest zatem pewnego rodzaju *think tankiem* w odniesieniu do uwarunkowań, założeń oraz realizacji polityki zagranicznej Niemiec, w które powoływane są przez Radę Naukową Instytutu Badawczego do realizacji konkretnych programów badawczych²³. Poza aspektami bilateralnymi przedmiotem zainteresowania poszczególnych programów badawczych są następujące regiony: 1) UE, 2) Francja, 3) Europa Środkowa i Wschodnia, 4) Rosja i Eurazja, 6) Chiny/Azja/Pacyfik, 7) USA i stosunki transatlantyckie oraz 8) Bliski i Środkowy Wschód/Afryka Północna. W wieloletnim programie badawczym Nr 4 zaangażowanych jest 6 ekspertów, którzy zajmują się zarówno problematyką rosyjską, jak też ukraińską w różnych zakresach. Głównymi kierunkami działalności DGAP są:

- badania skoncentrowane głównie na aktualnej problematyce międzynarodowej, w tym również ukraińskiej,
- organizowanie konferencji, dyskusji i licznych spotkań także z naukowcami i politykami zagranicznymi,
- operatywne doradztwo niemieckiej polityki zagranicznej.

²² Zob. *Krise um die Ukraine*, [w:] *Weiterführendes Material – Themendossier Ukraine*: SWP 2015: <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/krise-um-die-ukraine.html>.

²³ Por. DGAP-Think Tank. Das Netzwerk für Aussenpolitik: <https://dgap.org/de/gesellschaft/ueber-uns>.

W ramach poszczególnych programów badawczych, jak też przy okazji różnych spotkań i dyskusji powstaje w DGAP szereg publikacji, dostępnych zarówno w materiałach internetowych, jak też w jednej z najlepszych bibliotek naukowych z zakresu polityki zagranicznej RFN, stosunków i bezpieczeństwa międzynarodowego w Niemczech²⁴.

Eksperci DGAP nie zajmują jednolitego stanowiska w kwestii kryzysu ukraińskiego. Z jednej strony dopatrują się w porozumieniu Mińsk II, między Rosją a Ukrainą przy współudziale Niemiec i Francji z 12 lutego 2015 r., konsekwentnej realizacji strategii Putina w działaniu na rzecz „zamrożenia konfliktu” w Donbasie i destabilizacji Ukrainy²⁵, a z drugiej nie widzą szansy na powodzenie sankcji zachodnich wobec Rosji, opowiadając się zarazem przeciwko jej izolacji międzynarodowej²⁶.

Rola kryzysu ukraińskiego 2013–2015 w modyfikacji w niemieckich badań wschodnich

We wstępie wskazano już na tradycję niemieckich badań wschodnich, które rozwijały się w dawnej RFN od lat 50. XX wieku pod patronatem Niemieckiego Towarzystwa Wiedzy o Wschodzie (dalej skrót niemiecki DGO), którego współfinansowane publikacje, w zakresie historii i politologii, prawa oraz gospodarki, również po zjednoczeniu Niemiec odznaczały się wysokim poziomem merytorycznym²⁷. Od lat 90. XX w. i w I-szej dekadzie XXI w. zwłaszcza w „Osteuropa”, podejmowano współczesne problemy polityczne, głównie w odniesieniu do polityki wewnętrznej i zagranicznej Rosji. W periodyku powyższym w latach 2014–2015 ukazały się bardzo wnikliwe analizy na temat wewnętrznych i międzynarodowych implikacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego w Donbasie²⁸. W „Osteuropa”, jako jednym z najbardziej renomowanych czasopismach naukowych, publikuje wielu czołowych specjalistów z USA, Europy i innych kontynentów. W 2007 r. DGO zorganizowała w Niemczech

²⁴ Por. Publikationen DGAP: <https://dgap.org/de>. Najważniejszym periodykiem jest „Internationale Politik”, wydawany przez DGAP od 1995 r.

²⁵ Zob. S. Meister, *Eskalation erwünscht. Warum Minsk 2 nicht funktionieren wird?*, [w:] DGAP Standpunkt, Nr. 2, Berlin 2015, s. 1–3, <https://dgap.org/de/article/getFullPDF/26457> [dostęp: 20.05.2015].

²⁶ Zob. J. Braml, *Auch im Interesse der Ukraine sollen wir Russland nicht isolieren*, [w:] DGAP-Standpunkt, Nr. 1, Berlin 2015, https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgap_viewpoint [dostęp: 20.05.2015].

²⁷ DGO współfinansuje do dnia dzisiejszego następujące periodyki: regularnie kilka numerów rocznic „Osteuropa” i „Osteuroparecht” oraz nieregularnie „Osteuropa-Wirtschaft”.

²⁸ Por. *Gefährliche Unschärfe. Russland, die Ukraine und der Krieg in Donbas*, „Osteuropa” Nr. 9–10/2014 oraz *ibidem* *Zerrissen, Russland, Ukraine, Donbas* [w:] *ibidem* Nr. 1–2/2015.

ogólnoświatowy kongres badań wschodnich. Nie miała ona jednak większego wpływu na doradztwo w sprawach polityki wschodniej RFN przed i bezpośrednio po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.

Inicjatywę wykorzystania badań wschodnich do celów doradztwa politycznego podjęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych dawnej RFN, tworząc w Kolonii w 1961 r. początkowo federalną placówkę naukową dla badań nad marksizmem-leninizmem, przekształconą po przeszło roku, na wzór innych państw zachodnich, w Instytut Sowieologii. W 1966 r. placówkę powyższą przekształcono w Federalny Instytut Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (*Bundesinstitut für ostwissenschaftlichen und internationalen Studien*; dalej skrót BIOST), który przetrwał aż do 1999 r., będąc organizacyjnie podległy i finansowany przez MSW. Dysponował on wysoko wykwalifikowaną kadrą naukową, specjalistyczną biblioteką oraz rozbudowanymi kontaktami międzynarodowymi. Punktem ciężkości badań był ZSRR i blok wschodni, w tym także Polska, oraz stosunki chińsko-radzieckie. Ekspersi z BIOST służyli od lat 70. do końca lat 90. doradztwem naukowym nie tylko resortowi spraw wewnętrznych i zagranicznych, ale także innym resortom i placówkom federalnym. Regularnie publikowano sprawozdania (tzw. „Berichte” – kilkadziesiąt rocznie) oraz obszerniejsze monografie i raporty specjalne. W latach 90. BIOST koncentrował się na procesach transformacji Rosji i państw Europy Wschodniej oraz Europy Środkowej, ale po przeniesieniu stolicy z Bonn do Berlina w 2000 r. podjęto decyzję o wspominanej już wyżej jego fuzji z SWP²⁹. W latach 90. w ramach SWP istniała silna grupa badawcza Rosja i WNP, ale w miarę upływu czasu i starzenia się kadry, jak również przechodzenia ekspertów na emeryturę oraz rozbudowy strategicznego partnerstwa Niemiec z Federacją Rosyjską za rządów kanclerza Gerharda Schroedera (1998–2005) malało zapotrzebowanie na analizy i oceny ze strony powyższej grupy badawczej. Dopiero na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku zaczęto w SWP stopniowo tworzyć nową, wspomnianą wyżej grupę badawczą – *Europa Wschodnia/Eurazja*.

Sytuację powyższą wykorzystało DGO, tworząc na Uniwersytecie w Bremie strony internetowe, publikujące krótkie analizy o charakterze interdyscyplinarnym na temat polityki wewnętrznej i zagranicznej następujących państw i regionów postradzieckich oraz Polski (w nawiasie podana została data wydania pierwszego numeru) – Rosji (17.10.2003 r.)³⁰, Ukra-

²⁹ Szerzej: J. Braml, *op. cit.*, przypis nr 16.

³⁰ Russland-Analysen- <http://www.laender-analysen.de/russland> [dostęp: 29.05.2015].

iny³¹ (14.02.2005), Białorusi³² (25.05.2011), Azji Środkowej (30.09.2008)³³ oraz Zakaukazia w j. angielskim (17.12.2008)³⁴, jak również tradycyjnie Polski (21.11.2006)³⁵. W ciągu niespełna dekady wokół powyższych stron internetowych z bezpłatnym dostępem internautów zgromadzono sporą grupę specjalistów niemieckich i zagranicznych ekspertów oraz naukowców, którzy prezentowali w swoich analizach wysoki poziom poznawczy i merytoryczny.

W ujęciu syntetycznym stwierdzić można, że od końca 2013 do wiosny 2015 roku niemal we wszystkich analizach poszczególnych państw postradzieckich poruszano kwestię kryzysu ukraińskiego. Stronie ukraińskiej poświęcono 31 numerów, a stronie rosyjskiej 32 numery. Każdy z numerów (średnio ok. 30 stron) analizy Rosji i Ukrainy, posiada następujące działy:

- analizy i artykuły autorskie na temat przebiegu kryzysu w kontekście polityki wewnętrznej i zagranicznej obu państw, w tym również oceny przebiegu wydarzeń na Krymie, działań zbrojnych w Donbasie, wizyt zagranicznych, wypowiedzi polityków itp.,
- dokumentacja ważnych wydarzeń wewnętrznych i międzynarodowych wokół kryzysu ukraińskiego,
- dokumentacja ekonomiczna (tabele, wykresy na podstawie różnych źródeł krajowych i międzynarodowych),
- prezentowanie danych ankiet na temat badań opinii publicznej na Ukrainie i w Rosji,
- kronika wydarzeń – w każdym numerze przeciętnie za okres dwóch miesięcy.

Nie wchodząc w tym miejscu w szereg kwestii szczegółowych można stwierdzić, że prezentowane w poszczególnych artykułach oceny kryzysu ukraińskiego 2014–2015 są zwięzłe oraz obiektywne. Generalnie dominuje w nich tendencja krytyczna w ocenie strategii i taktyki Rosji wobec Ukrainy w poszczególnych fazach kryzysu w relacjach wzajemnych. Równocześnie jednak widoczne jest w nich wyraźne dążenie do unikania ocen jednostronnych i uproszczonych zarówno w ocenie sytuacji wewnętrznej, jak też sposobie realizacji własnych interesów celów w polityce zagranicznej obu państw. Bardzo dużo miejsca poświęca się w poszczególnych numerach analiz ukraińskich – szczegółowej dokumentacji drugiego ro-

³¹ Ukraine-Analysen- <http://www.laender-analysen.de/ukraine/> [dostęp: 29.05.2015].

³² Belarus-Analysen: <http://www.laender-analysen.de/belarus/> [dostęp: 29.05.2015].

³³ Zentralasien-Analysen: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/> [dostęp: 29.05.2015].

³⁴ Caucasus Analytical Digest: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/> [dostęp: 29.05.2015].

³⁵ Polen-Analysen: <http://www.laender-analysen.de/polen/> [dostęp: 29.05.2015].

zejmu w Mińsku z 12 lutego 2015 r. z udziałem Niemiec i Francji³⁶ oraz szczegółowej analizy trudności związanych z jego praktyczną realizacją przez obie strony³⁷.

Z pogłębionych analiz prasowych oraz enuncjacji półoficjalnych wynika, że rząd federalny CDU/CSU/SPD, a zwłaszcza minister spraw zagranicznych – Frank Walter Steinmeier i cały resort spraw zagranicznych, doszli na początku 2015 r. do wniosku, iż dyplomacja niemiecka źle oceniła strategię i taktykę Rosji na obszarze postradzieckim, w tym także w odniesieniu do Ukrainy. Jedną z przyczyn powyższego stanu rzeczy leżała w tym, że po likwidacji BIOST w 2000 r. nie wykrystalizował się niemieckich w badaniach wschodnich merytorycznie kompletny ośrodek badawczy dla celów doradztwa politycznego. Dlatego w konsultacjach z kierownictwem DGO, na czele którego od końca 2013 r. stoi jeden z czołowych polityków CDU oraz długoletni przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu – Ruprecht Polenz, podjęto wstępną decyzję, aby w oparciu o doświadczenia badawcze i potencjał współpracowników Uniwersytetu w Bremie utworzyć interdyscyplinarny ośrodek analityczny na potrzeby rządu federalnego. Jako roboczą nazwę przyjęto „Instytut Europy Wschodniej i Rosji”, równocześnie wstępnie asygnując na przygotowanie założeń programowych, wyselekcjonowanie oraz zatrudnienie podstawowej kadry naukowej, również rozruch organizacyjny sumę 2,5 miliona euro³⁸.

Z dostępnych informacji wynika, że pracami przygotowawczymi tworzenia nowego *think tanku* kieruje Prof. Dr Hans Henning Schröder z Uniwersytetu w Bremie – wydawca „Russland-Analysen” i wybitny znawca polityki wewnętrznej oraz zagranicznej Rosji³⁹. Prezentuje on jednak swoje oceny także w publikacjach, które nie podchodzą bezkrytycznie do polityki Zachodu, w tym głównie USA i NATO oraz UE, wobec polityki Rosji w kryzysie ukraińskim⁴⁰.

³⁶ Zob. Das Minsker Abkommen vom 12. Februar 2015, Ukraine-Analysen, Nr. 145 z 25.02.2015, s. 9–15.

³⁷ Por. D. Breslavsky, H. Pleines, *Fakcheck: Die Umsetzung der Minsker Vereinbarungen zum Donbass-Konflikt*, Ukraine-Analysen, Nr. 150 z 29.04.2015, s. 2–7.

³⁸ Por. *Neues Institut widmet sich Russland*, „Wirtschaftswoche”, 27.01.2015, <http://www.wiwo.de/politik/ausland/auswaertiges-amt-neues-institut-widmet-sich-russland-forschung/11288638.html> [dostęp: 20.05.2015]; Planungen der Bundesregierung für ein neues Russland-Osteuropa-Institut, Kleine Anfrage Buendnis 90/Die Grünen – Deutscher Bundestag Drucksache 18/4884, 07.05.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/048/1804884.pdf> [dostęp: 20.05.2015].

³⁹ H.H. Schröder, *Analyse: Hat Putin–Administration eine Strategie? Russische Innen- und Aussenpolitik in der Ukraine-Krise*, Bundeszentrale für Politische Bildung, 02.06.2014, <http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/185403/analyse-hat-die-putin-administration-eine-strategie-russische-innen-und-aussenpolitik-in-der-ukraine-krise> [dostęp: 20.05.2015].

⁴⁰ Por. Zbiór artykułów: *Ukraine, Russland, Westen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Nr. 47–

Hybrydowa strategia Rosji w kryzysie ukraińskim w latach 2013–2015, w kontekście aneksji Krymu oraz wykorzystania przez Kreml prorosyjskich separatystów do zamrożenia wojny domowej w Donbasie, poważnie zaskoczyły rząd federalny CDU/CSU/SPD. Dlatego jednym z postulatów była decyzja Urzędu Spraw Zagranicznych w kierunku dążenia do utworzenia nowego *think tanku* w badaniach wschodnich dla lepszego rozpoznania interesów i celów polityki ekipy Putina wobec Niemiec i całego Zachodu.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że niemieckie badania nad pokojem i konfliktem odegrały decydującą rolę w wypracowaniu założeń teoretycznego modelu pojęcia i faz rozwojowych konfliktu międzynarodowego. Model powyższy został wykorzystany w empirycznych badaniach nad praktycznymi elementami oceny efektywności realizacji polityki międzynarodowej i zagranicznej, w których czołową rolę koordynacyjną w doradztwie naukowym dla rządu federalnego odgrywały dwie placówki badawcze – SWP oraz DGAP w Berlinie. *Think tanki* powyższe nie dokonały jednak prawidłowej diagnozy strategii i taktyki w realizacji polityki Kremla wobec Ukrainy w latach 2013–2015. Dlatego resort spraw zagranicznych rządu CDU/CSU/SPD wystąpił z inicjatywą wykorzystania doświadczeń niemieckich badań wschodnich w kierunku lepszego rozpoznania interesów i celów polityki Rosji w kryzysie ukraińskim w latach 2013–2015. W tym celu zaplanowano między innymi na początku 2015 r. utworzenie w Berlinie nowej placówki badawczej o roboczej nazwie „Instytut Europy Wschodniej i Rosji” w celu lepszego rozpoznania średnio- i długofalowych interesów i celów polityki Rosji wobec Ukrainy i całego obszaru postradzieckiego.

48/2014 oraz obszerna krytyka polityki Niemiec wobec Rosji: H. Rohgemmann, *Von der Ukraine-Krise zur Krise der Russlandpolitik. Diskussionsbeitrag zum Ukraine-Konflikt und für eine neue deutsche und europäische Russlandpolitik*, Berliner-Ost-West-Europa-Forum, <http://www.berlinerforum.eu/?Politik> [dostęp: 20.05.2015].

Natalia Adamczyk

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Kryzys ukraiński 2013–2015 i jego konsekwencje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski

Abstrakt

Kryzys ukraiński – za którego początek uznaje się gwałtowne protesty społeczne w Kijowie (2013) spowodowane rezygnacją z podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską – z kryzysu wewnątrzpaństwowego, przerodził się w konflikt o znaczeniu geopolitycznym wskutek aneksji Krymu i bezpośredniej ingerencji Rosji we wschodniej części Ukrainy. Celem opracowania jest ukazanie najważniejszych implikacji i dylematów dla bezpieczeństwa narodowego Polski oraz jej polityki zagranicznej w kontekście kryzysu ukraińskiego. Ponadto w tekście przeanalizowano także działania polskiej dyplomacji w poszczególnych fazach kryzysu. Teza artykułu zawiera się w stwierdzeniu, że kryzys ukraiński stał się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa naszego państwa w XXI wieku z uwagi na jego nie tylko regionalne, ale i geopolityczne konsekwencje. Autorka stawia dwa główne pytania badawcze: W jaki sposób kryzys a następnie konflikt ukraiński wpłynął na polską politykę zagraniczną oraz stan bezpieczeństwa naszego kraju? Jakie istotne dylematy stoją przed Polską w kontekście kryzysu?

Słowa kluczowe: kryzys ukraiński, bezpieczeństwo narodowe Polski, polityka zagraniczna Polski

Ukrainian crisis 2013–2015 and its implications for Poland's foreign policy and security

Ukrainian crisis – which beginnings is considered for violent social protests in Kiev (2013) caused by the resignation of signing an association agreement with the European Union – an inter crisis, turned into a geopolitical conflict as a result of the annexation of the Cri-

mea and the direct intervention of Russia in the eastern part of Ukraine. The aim of this article is to present the most important dilemmas and implications for national security and the Polish foreign policy in the context of the Ukrainian crisis. In addition, the text examines the activities of Polish diplomacy in the different phases of the crisis. The thesis of the article is included in the statement that the Ukrainian crisis has become the biggest challenge for foreign and security policy of our country in the XXI century due to its not only a regional but also a geopolitical consequences. The author raises two main research questions: How does the crisis and Ukrainian conflict influence on Polish foreign policy and the state of our country's security? What are the major dilemmas facing the Polish in the context of the crisis?

Key words: Ukrainian crisis, Polish national security, Polish foreign policy

Wprowadzenie

Kryzys ukraiński – za którego początek uznaje się gwałtowne protesty społeczne w Kijowie (2013) spowodowane rezygnacją z podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską – z kryzysu wewnątrzpaństwowego, przerodził się w konflikt o znaczeniu geopolitycznym wskutek aneksji Krymu i bezpośredniej ingerencji Rosji we wschodniej części Ukrainy. Zagrożenie dla stabilności i pokoju w Europie Wschodniej, która ponownie stała się katalizatorem przemian na kontynencie, wpłynęło znacząco na poczucie bezpieczeństwa państw regionu, w tym także Polski oraz wywołało szereg implikacji międzynarodowych.

Rosja zaniepokojona ekspansją Zachodu (USA, UE i NATO) na Ukrainie stara się umocnić swoją pozycję w regionie historycznie jej podległym, zgodnie z zasadą „cel uświęca środki”. Z drugiej strony Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska (w tym również Polska) dążą do ograniczenia wpływów Kremla w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa wkroczenia na drogę imperializmu poprzez propagowanie wśród byłych republik poradzieckich zachodniego modelu rozwoju państwa opartego na demokracji.

Kryzys, a następnie konflikt ukraiński, jako efekt geopolitycznej rywalizacji mocarstw o wpływy na Ukrainie z uwagi, na jego potencjalne konsekwencje dla Europy, stał się największym wyzwaniem dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa naszego państwa w XXI wieku. Z uwagi na to, że konflikt we wschodniej części kraju nadal trwa, niezwykle trudno jest przewidzieć wszystkie jego implikacje. Dlatego w artykule wskazuje się tylko na najważniejsze, zdaniem Autorki, konsekwencje kryzysu ukraińskiego dla bezpieczeństwa narodowego Polski oraz jej polityki wschodniej w la-

tach 2013–2015 z uwzględnieniem zaangażowania polskich władz w sam jego przebieg. Ograniczenia ilościowe tekstu nie pozwalają na pełną analizę wskazanych implikacji, stąd Autorka ogranicza się jedynie do zasygnalizowania problemu i poddania pod rozagę czytelnika obecne dylematy sformułowane w postaci szczegółowych pytań badawczych.

W odniesieniu do całości poruszonej problematyki Autorka stawia dwa główne pytania badawcze: W jaki sposób kryzys, a następnie konflikt ukraiński wpłynął na polską politykę zagraniczną oraz stan bezpieczeństwa naszego kraju? Jakie istotne dylematy stoją przed Polską w kontekście kryzysu?

Przebieg kryzysu ukraińskiego z uwzględnieniem polskiego zaangażowania 2013–2015

Polska jest jednym z krajów UE istotnie zainteresowanym wydarzeniami na Ukrainie. Wynika to z faktu bezpośredniego sąsiedztwa, a także z polityki zagranicznej jaką prowadzi Polska, zgodnie z którą umacnianie niepodległości i zachodniego kursu w polityce Ukrainy jest jednym z jej głównych priorytetów na obszarze wschodnim. Dokonując przeglądu, prezentowanych corocznie przez Ministra Spraw Zagranicznych, założeń tejże polityki należy wskazać, że Polska stawia się w roli promotora wartości europejskich wobec krajów poradzieckich, a tym samym promotora unijnej polityki wschodniej¹. Uznaje, że kluczowym elementem w procesie zbliżania tych państw do UE jest wzmocnienie ich suwerenności, modernizacja oraz demokratyzacja, co przyczyniłoby się do przyjęcia przez nie prozachodniej orientacji politycznej. Dlatego też Polska jednoznacznie opowiadała i nadal opowiada się za uzyskaniem przez Ukrainę członkostwa w UE w dłuższej perspektywie oraz zabiega o włączenie jej w struktury NATO. Formą przygotowania miało być najpierw stowarzyszenie Ukrainy z UE na mocy przygotowanej umowy stowarzyszeniowej, której uroczyste podpisanie zaplanowano na III szczyt Partnerstwa Wschodniego. Skądinąd projektu zainicjowanego przez polskie władze na rzecz zbliżenia 6 krajów poradzieckich, w których szczególną rolę przypisywano właśnie Ukrainie².

¹ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 2/2014, s. 22.

² T. Dowganiuk, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej i polski wkład w jej kreację na przykładzie Ukrainy*, Konferencja „20 lat demokracji, 5 lat członkostwa. Jaka Polska w jakiej Unii Europejskiej?”, 24–25 listopada 2009, Kraków–Przegorzały 2009, s. 5, <http://uniaeuropejska.org/wp-content/uploads/2011/11/dowganiuk.pdf> [dostęp: 31.05.2015].

Należy przy tym nadmienić, że Ukraina już od momentu ogłoszenia niepodległości zajmowała w polskiej myśli politycznej miejsce szczególne z uwagi na swoje geostrategiczne położenie. W interesie Polski leżało zapewnienie sobie stabilnego i przyjaznego sąsiedztwa, stąd też stosunki polsko-ukraińskie zaczęto budować w oparciu o ścisłe partnerstwo. Warszawa wstępując do UE przyjęła na siebie rolę adwokata Kijowa, zwłaszcza podczas tzw. pomarańczowej rewolucji, kiedy to konsekwentnie sprzyjała promocji ukraińskich postulatów i aspiracji na forum UE forsując konkretne działania na rzecz wspierania tworzącej się młodej demokracji³. Polska przejęła się tą rolą do tego stopnia, że „przyciąganie” Ukrainy do Zachodu odbywało się nieraz bez uwzględnienia wyborów ukraińskich elit politycznych, głębokich podziałów społecznych między wschodnią a zachodnią częścią Ukrainy, a także bez uwzględnienia przeciwdziałania ze strony Rosji. Ambicje uzyskania wiodącej roli w kreowaniu polityki wschodniej nie dotyczą jedynie Ukrainy czy innych republik poradzieckich, ale wiążą się również z uzyskaniem wpływu na decyzje dotyczące relacji UE z Rosją. Nie ułatwiają tego z pewnością relacje polsko-rosyjskie, które należy rozpatrywać w kategoriach trudnego sąsiedztwa. Niejednokrotnie Polska dała się poznać jako najbardziej antyrosyjski kraj UE ze względu na to, że polityka wobec krajów poradzieckich tworzona była zawsze w opozycji do praktykowanej w UE zasady *Russia first*. Innymi słowy utrzymanie niepodległego państwa ukraińskiego w polskiej percepcji polityki zagranicznej miało kluczowe znaczenie dla osłabienia Rosji i zapobieżenia odbudowie jej imperialnych wpływów na obszarze byłego ZSRR⁴. Paradoksem, który wydaje się być niezauważalny przez polskie władze jest fakt, że prowadzeniu polityki antyrosyjskiej i „straszeniu Rosją” w Europie przez polskich decydentów politycznych nie przeszkadzało równocześnie, że na Ukrainie rządili politycy, którzy podobnie jak to miało miejsce w Rosji, łamali reguły demokracji i państwa prawa, wzmacniając system oligarchiczny. Ponadto ignorowali i nadal wydają się ignorować fakt istnienia antypolskiego nacjonalizmu i sięganie do wzorców walki z Polakami oraz tradycji OUN-UPA i Stepana Bandery⁵.

Te obserwowane rozbieżności są efektem braku dopracowanej, ujednoliconej, a przede wszystkim realistycznej koncepcji polskiej polity-

³ O. Barbarska, *Polska wobec europejskich aspiracji Ukrainy*, [w:] J. Borkowski, *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, Warszawa 2003, s. 52.

⁴ R. Zięba, *Podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, Katowice 2014, s. 259.

⁵ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego...*, op. cit., s. 22.

ki wschodniej. W konsekwencji przekłada się to na dużą subiektywność polskich decydentów politycznych, a tym samym prowadzi do licznych dylematów związanych z postrzeganiem otoczenia własnego państwa oraz realizacji interesów narodowych. Kolejne polskie rządy stawały przed koniecznością rozstrzygania pojawiających się problemów i dokonywania trudnych wyborów, dotyczących formułowania i realizacji różnych, a także długofalowych celów, co znajdowało odzwierciedlenie w kolejnych strategiach bezpieczeństwa RP, a także przyjętym przez Radę Ministrów i opublikowanym w marcu 2012 r. dokumencie, określonym jako „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”, stanowiącym pierwszą wieloletnią strategię polityki zagranicznej RP⁶. W dokumencie tym podkreśla się zaangażowanie polskiego rządu na rzecz wspierania europejskich aspiracji Ukrainy, Mołdawii oraz Państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego oraz Turcji, włączanie sąsiadów w procesy modernizacyjne w zakresie politycznym, gospodarczym i społecznym zgodnie ze standardami unijnymi, a także otwarcie na unijny dialog z Rosją. Stąd kluczowym momentem dla Polski miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina podczas III Szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. Zawieszenie przygotowań i wycofanie się Prezydenta Janukowycza z jej podpisania wywołało masowe protesty społeczne w Kijowie i innych miastach ukraińskich, które następnie przerodziły się w okupację kijowskiego Majdanu, nazwanego przez protestujących Euromajdanem. Przedstawiciele polskiego rządu współ z opozycją jednoznacznie i bezkrytycznie wyrazili poparcie dla manifestujących⁷ pomimo widocznej radykalizacji postulatów, początkowo dotyczących jedynie zmiany stanowiska władz w kwestii przedmiotowej umowy, a następnie zmiany całego systemu państwowego i odwołania rządu Mykoły Azarowa oraz dymisji prezydenta Janukowycza⁸. Parlamentarzyści wielokrotnie brali udział w manifestacjach obok przywódców głównych opozycyjnych partii, w tym ugrupowań nacjonalistycznych wzywających do obalenia prezydenta. *De facto* ich obecność na Majdanie była odczytywana jako przyzwolenie, a wręcz popieranie

⁶ Szerzej: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> [dostęp: 04.06.2015]. Ryszard Zięba zwraca jednak uwagę że nie ma on charakteru żadnej strategii, a wzbudza wątpliwości znawców problematyki z powodu nieuporządkowania treści i braku spójności wewnętrznej. Nie zawiera także konkretnych propozycji w odniesieniu do polskiej polityki wschodniej. R. Zięba, *Podstawowe dylematy polskiej polityki...*, *op. cit.*, s. 261.

⁷ P. Majewski, *Polscy politycy doradzają protestującym na Majdanie*, „Rzeczpospolita”, 27.01.2014, <http://www.rp.pl/artykul/1082177.html> [dostęp: 01.06.2015].

⁸ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego...*, *op. cit.*, s. 17.

przeprowadzenia zamachu stanu⁹. Również niektórzy z wysokich rangą przedstawicieli władz amerykańskich wyrażali poparcie dla antykonstytucyjnych działań radykalizującego się Majdanu wspierając je również finansowo¹⁰. Na tej podstawie Rosja uznała, że Polska, USA oraz państwa UE wykorzystują kryzys ukraiński, aby realizować politykę „okrążania Rosji” i ograniczania jej wpływów w regionie WNP¹¹.

Krwawe starcia uczestników Euromajdanu z oddziałami wojsk wewnętrznych ukraińskiego MSZ przyspieszyły kryzys polityczny. Polska zaangażowała się wówczas w znaczny stopniu w rozmowy i liczne konsultacje z USA oraz UE. 21 lutego 2014 r. polski minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski, wraz z ministrami spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego podjęli się mediacji, pomiędzy prezydentem Janukowyczem, opozycją i przedstawicielami Euromajdanu. W negocjacjach udział wziął również specjalny przedstawiciel Federacji Rosyjskiej. Wypracowanie, choć kruchego jak się potem okazało, porozumienia należy uznać za sukces polskiej dyplomacji. Był to jednak ostatni moment, w którym Polska mogła odegrać pozytywną i znaczącą rolę w międzynarodowych negocjacjach.

W wyniku burzliwego rozwoju sytuacji Rada Najwyższa uchwaliła przywrócenie konstytucji z 2004 roku, podjęła uchwałę o usunięciu Janukowycza ze stanowiska prezydenta i rozpięła przedterminowe wybory prezydenckie. 27 lutego Rada powołała nowy rząd na czele z Arseniєм Јaceniukiem, w skład którego weszły takie partie, jak: Batkiwszczyna, Swoboda oraz przywódcy Euromajdanu. Nowo powstały rząd zwrócił się do państw zachodnich o pomoc i potwierdził gotowość do zawarcia umowy stowarzyszeniowej. Unia Europejska, w tym Polska i USA, uznając nową ekipę zaakceptowała niekonstytucyjne obalenie prezydenta. Rosja zdecydowanie potępiła dokonany przewrót polityczny uznając, że władze w państwie przejęli nacjonaliści i faszysty. Zapewniła również mniejszość rosyjską, że obejmie ją stosowną ochroną, w konsekwencji czego wsparła secesję zamieszkałego w większości przez Rosjan Krymu. Przeprowadzone 16 marca referendum dało podstawę do włączenia Krymu i Sewastopola w skład Federacji Rosyjskiej¹². To bezprecedensowe wydarzenie za-

⁹ J. Czaja, *Niektóre aspekty prawne i polityczne kryzysu ukraińskiego i jego wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, nr 1 (XVIII), Kraków 2015, s. 29–30.

¹⁰ Szerzej: S. Szafarz, *Tragikomedia ukraińska*, Przegląd-Socjalistyczny.pl, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/aziemski/1007-szafarz> [dostęp: 30.05.2015].

¹¹ M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014...*, *op. cit.*, s. 56–57.

¹² J. Tomasiewicz, *Kryzys ukraiński i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski...*, *op. cit.*, s. 99–100.

skoczyło całą społeczność międzynarodową. Polski Premier Donald Tusk jednoznacznie podkreślił, że *„Aneksja Krymu przez Rosję po pierwsze nie może być zaakceptowana. Po drugie będzie miała jednoznaczny wpływ na to, co my będziemy robili ze sobą, jako wspólnota Zachodu, jako UE i Stany Zjednoczone, czyli wspólnota euroatlantycka musi stać się czymś zdecydowanie mocniejszym i bardziej zdecydowanym, także w wymiarze obronnym i politycznym niż do tej pory. I po trzecie nie możemy w żaden sposób pozwolić na to, aby wspólnota międzynarodowa poprzez taką nową Jaltę zaakceptowała aneksję Krymu lub także innych części terytorium Ukrainy, a chyba do tego dzisiaj zmierza polityka Moskwy”*¹³.

Choć trudno było przewidzieć tak dramatyczny scenariusz, polscy politycy powinni wykazać się większą wstrzemięźliwością w nawoływaniu do rewolucyjnych przemian, optując raczej za pokojową i długofalową strategią wprowadzania zmian na Ukrainie tym bardziej, że postulaty Majdanu nie były głosem całego narodu, lecz tylko wybranej jego części. Doszło do paradoksalnej sytuacji, w której Polska dążyła do wyeliminowania lub znaczącego ograniczenia wpływów rosyjskich na Ukrainie, kosztem nie tylko interesów naszego kraju, ale i z narażeniem interesów UE. Do momentu aneksji Krymu zdecydowanie opowiadała się przeciwko włączeniu Rosji w uregulowanie konfliktu. Wynikało to bezpośrednio z dominującej w tym okresie wśród polskich elit politycznych i opinio-twórczych, a także mainstreamowych mediów, rusofobią¹⁴.

Secesja i aneksja Krymu wpłynęły również na wzmocnienie separatystycznych nastrojów we wschodnich regionach Ukrainy tj. obwodzie Donieckim i Ługańskim. Wsparcia politycznego jak i wojskowego udzieliła im Rosja dla której najlepszą opcją chroniącą niejako od wstąpienia Ukrainy do UE i NATO, byłaby federalizacja państwa oraz międzynarodowe (w tym rosyjskie) gwarancje dla niezmienności systemu politycznego i neutralnego statusu Ukrainy¹⁵. Za wsparciem Kremla w kwietniu 2014r. doszło do bezprawnego ukonstytuowania się Donieckiej Republiki Ludowej oraz Ługańskiej Republiki Ludowej. Tym samym rozpoczęła się wojna domowa w południowo-wschodniej części kraju. Wobec nowych

¹³ Tusk: nie możemy pozwolić na akceptację aneksji Krymu, Wyborcza.pl, 18.03.2014, http://wyborcza.pl/1,91446,15640833,Tusk_nie_mozemy_pozwolic_na_akceptacje_aneksji_Krymu.html [dostęp: 02.06.2015]. D. Tusk zaznaczył, że „Problemem numer jeden, na wschód od polskiej granicy jest groźba rozpadu państwa ukraińskiego, jego zwasalizowania i wejścia w bezpośrednią sferę wpływów rosyjskich. To jest dziś dla nas główny problem, bo za chwilę możemy mieć dość agresywną Rosję Putina przy naszych granicach, nie tylko w obwodzie kaliningradzkim, ale też na południowym wschodzie”.

¹⁴ M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski ...*, op. cit., s. 56–57.

¹⁵ A. Wierzbowska-Miazga, *Rosyjski plan wasalizacji Ukrainy*, Analizy OSW, 19.03.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/rosyjski-plan-wasalizacji-ukrainy> [dostęp: 02.06.2015].

okoliczności Warszawa ponownie zadeklarowała wsparcie dla państwa ukraińskiego czego wyraz dał szef polskiego MSZ Radosław Sikorski w swoim corocznym wystąpieniu w Sejmie, dotyczącym priorytetów i wyzwań polskiej polityki zagranicznej. Jednoznacznie skrytykował działania Rosji i obiecał zróżnicowane wsparcie Kijowa przez Polskę zarówno w aspekcie bilateralnym jak i na forum Unii¹⁶. W tym samym czasie Zachód przyjął dwutorową strategię działań. Pierwsza polegała na nałożeniu na Rosję sankcji politycznych, a następnie ekonomicznych, aby zmusić ją do zaprzestania działań prowadzących do eskalacji konfliktu. Polska obok Litwy, Łotwy, Estonii, Danii i Wielkiej Brytanii opowiadała się za wprowadzeniem zaostrzonych sankcji. Ponadto USA i UE wyraziły gotowość wsparcia dyplomatycznego dla działań rządu ukraińskiego. Druga strategia polegała na podjęciu rokowań z Rosją, czego efektem było porozumienie genewskie z 17 kwietnia 2014 roku¹⁷. Największe korzyści z tego dokumentu paradoksalnie otrzymała Rosja, która dzięki temu wielokrotnie powoływała się na jego zapisy podkreślając, że Ukraina z nich się nie wywiązuje. W dalszym procesie negocjacji Warszawa, która dotąd aktywnie angażowała się w mediacje między stronami, wraz z nasileniem konfliktu od wiosny 2014 r., została odsunięta od rozmów między Rosją, Ukrainą a Unią Europejską. Od spotkania w czerwcu w czasie obchodów 70. rocznicy lądowania aliantów w Normandii, rozmowy kontynuowano w tzw. formacie normandzkim z udziałem przedstawicieli Rosji, Ukrainy, Niemiec i Francji¹⁸. Jacek Saryusz-Wolski, eurodeputowany

¹⁶ A. Kowalczyk, *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. - próba bilansu*, <http://geopolityka.org/analizy/adam-kowalczyk-polityka-polski-wobec-ukrainy-w-2014-r-proba-bilansu> [dostęp: 01.06.2015].

¹⁷ Porozumienie między ministrami spraw zagranicznych Rosji, Ukrainy, USA i Unii Europejskiej miało charakter deklaracji politycznej a więc prawnie nie wiążącego dokumentu. Przedmiotem było podjęcie działań na rzecz wygaszenia konfliktu we wschodniej części Ukrainy. W deklaracji znalazł się apel o powstrzymanie się od przemocy, jak najszybsze rozbrojenie separatystów, zaprzestanie okupacji budynków i miejsc publicznych, powierzenie misji OBWE oraz zobowiązanie Ukrainy do przeprowadzenia „konstruktywnego procesu” federalizacji państwa z udziałem wszystkich regionów. Dokument nie zawierał za to stwierdzenia o przestrzeganiu integralności Ukrainy i nienaruszalności jej granic a więc pomijał aneksję Krymu. Co więcej odwołując się do powstrzymania od działań zbrojnych nie wskazano na ingerencję zewnętrzną pochodzącą właśnie z Rosji. A. Wierzbowska-Miazga, W. Konończuk, *(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy*, Analizy OSW, 24.04.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-24/nie-porozumienie-genewskie-w-sprawie-ukrainy> [dostęp: 01.06.2015].

¹⁸ M. Sus, *Niemcy i Polska wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w drugiej połowie 2014 r.*, Biuletyn niemiecki, nr 54, 20.12.2014, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/2015/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_54.pdf, s. 6. Pomimo że oficjalnie Polska poparła taki skład, podkreślając, że decyzja o rozmowach w takim gronie była przedmiotem konsultacji z polskim MSZ, to Radosław Sikorski twierdził, że „Polska domaga się, aby ci, którzy wzięli na siebie brzemień odpowiedzialności negocjowania z Rosją - a jest to głównie Republika Federalna Niemiec – zaproponowali, jak można rozwiązać ten konflikt”, *Sikorski o Ukrainie: Merkel chciała negocjować z Putinem. Niech rozwiąże ten konflikt*, gazetaprawna.pl, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/819065,sikorski-o-ukrainie-merkel-chciala-negocjowac-z-putinem-niech-rozwiaze-ten-konflikt.html> [dostęp: 01.06.2015].

z ramienia PO, zajmujący się kwestiami polityki wschodniej podkreślał, że jego zdaniem *„Ukraina nie powinna się była zgodzić na jakiekolwiek rozmowy, w których Polska – jej główny adwokat – nie siedzi obok niej”*. Zdaniem europosła lepsze rezultaty przynosił format rozmów Warszawa–Berlin–Paryż¹⁹. Podobnie Polski nie zaproszono do rozmów w ramach nowo powołanego formatu mińskiego (5 września 2014 r.), w którym udział wzięli przedstawiciele OBWE, Ukrainy, Rosji oraz prorosyjscy separatyści. Efektem działań grupy kontaktowej było podpisanie 5 września protokołu mińskiego przewidującego zawieszenie broni i 12 punktowy plan pokojowego rozwiązania konfliktu, tzw. Porozumienie Mińsk I²⁰, a także memorandum o dalszym rozszerzeniu warunków zawieszenia broni i rozwiązania konfliktu na drodze pokojowej z 19 września 2015 r.²¹ Postanowienia obydwu dokumentów były stale naruszane głównie przez wojsko rosyjskie i separatystów.

Powołanie nowego rządu w Polsce, wskutek wyboru na Przewodniczącą Rady Europejskiej premiera Donalda Tuska, wiązało się ze zmianą dotychczasowej taktyki wobec wojny w Donbasie. Nowa premier Ewa Kopacz, używając swojej metafory, prawdopodobnie chciała zaznaczyć, że większe zaangażowanie na rzecz Ukrainy będzie możliwe o ile zdecydują się na nie wszystkie kraje Unii Europejskiej. Jednak już kilkanaście dni później, nowy MSZ – Grzegorz Schetyna zadeklarował chęć zwiększonego zaangażowania Polski po jej „czasowej” nieobecności w rozmowach na rzecz rozwiązania wschodniego konfliktu²². Mimo to Polska do końca roku nie uczestniczyła w żadnym spotkaniu multilateralnym, oprócz spotkania Trójkąta Weimarskiego w październiku 2014 r., które i tak nie przyniosło żadnych wymiernych efektów. Natomiast w obszarze dwustronnych relacji Warszawa-Kijów, w ostatnim kwartale 2014

¹⁹ „Ukraina powinna powiedzieć: nie siadamy do rozmów, póki nie ma przy stole Polaków”, Program „Horyzont” TVN 24, 16.08.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/ukraina-powinna-powiedziec-nie-siadamy-do-rozmow-poki-nie-ma-przy-stole-polakow,459697.html> [dostęp: 01.06.2015] oraz Kolejne negocjacje bez Polski... Saryusz-Wolski: „Zarzut, że nas tam nie ma, stawiam Ukrainie!”, wywiad z Januszem Saryuszem-Wolskim, wpolityce.pl, 16.08.2015, <http://wpolityce.pl/swiat/209600-kolejne-negocjacje-bez-polski-saryusz-wolski-zarzut-ze-nas-tam-nie-ma-stawiam-ukrainie-nasz-wywiad> [dostęp: 01.06.2015].

²⁰ Szerzej: „Szczególny status” Donbasu i amnestia. Kiedy Ukraina podrze miński protokół?, 08.09.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/szczegolny-status-donbasu-i-amnestia-kiedy-ukraina-podrze-minski-protokol,466137.html> [dostęp: 09.08.2015].

²¹ Szerzej: Wojna domowa na Ukrainie 20.09.2014; Mińskie Memorandum, 20.09.2014, <http://adnovum.neon24.pl/post/113026,wojna-domowa-na-ukrainie-20-09-2014r-minskie-memorandum> [dostęp: 09.08.2015].

²² P. Gawlik, Schetyna: Polska powinna wrócić do negocyjacyjnego stołu w sprawie Ukrainy, wyborcza.pl, 7.10.2014, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105402,16762052,Schetyna_Polska_powinna_wrocic_do_negocyjacyjnego.html [dostęp: 01.06.2015].

r., należy wymienić kilka zdarzeń. 6 listopada 2014 r. Minister Grzegorz Schetyna, prezentując program działań w obszarze polityki zagranicznej na kierunku wschodnim, wyraził zaniepokojenie ciągłą destabilizacją wschodniego sąsiedztwa²³. Szef MSZ zapewnił udzielenie wymiernego wsparcia dla reform na Ukrainie dotyczących sprawnego funkcjonowania samorządu, swobody istnienia wolnych mediów, szkoleń pracowników administracji oraz szkoleń wojskowych. Ponadto zadeklarował pomoc humanitarną i wsparcie dla ukraińskich uchodźców²⁴. Podkreślił również, że polski rząd sprzeciwia się „wszelkim próbom zmiany umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a Unią Europejską wbrew woli jej sygnatariuszy”²⁵.

W zakresie bilateralnych kontaktów politycznych pod koniec 2014 r. należy odnotować dwudniową wizytę Prezydenta Ukrainy – Petra Poroszenki w Polsce w dniach 17–18 grudnia 2014 r. Podczas wspólnej konferencji prasowej prezydent RP – Bronisław Komorowski podkreślił główne założenia polskiej polityki wobec konfliktu ukraińskiego podtrzymując wsparcie dla integralności terytorialnej Ukrainy oraz pełnej jej suwerenności. Zapewnił o wsparciu dla reform gospodarczych, politycznych, instytucjonalnych oraz reform mających na celu wzmocnienie państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego²⁶. Prezydent Komorowski poparł po raz kolejny europejskie aspiracje Ukrainy, a także podtrzymał zobowiązania do pomocy w zakresie modernizacji ukraińskich sił zbrojnych zgodnie z postanowieniami szczytu NATO w Newport także w postaci możliwości sprzedaży uzbrojenia²⁷. W trakcie wizyty Prezydent Poroszenko wystąpił w polskim Sejmie. Treść wystąpienia odnosiła się do trudnej polsko-ukraińskiej historii.

Premier Ewa Kopacz na początku 2015 roku udała się z wizytą na Ukrainę, gdzie spotkała się z prezydentem Poroszenką oraz premierem Jacekiem. Podczas wizyty zadeklarowała dalszą pomoc humanitarną dla

²³ A. Kowalczyk, *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. ...*, op. cit.

²⁴ Pod koniec 2014 r. polskie władze zadeklarowały pomoc w przeprowadzeniu ewakuacji Polaków mieszkających na objętych wojną terenach. Niestety ze względu na liczne problemy natury biurowej ewakuacja okazała się wielce problematyczną kwestią dla polskiego aparatu państwowego. Nawet data przeprowadzenia ewakuacji była kilkukrotnie zmieniana.

²⁵ Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015 ogłoszona 6 listopada 2014 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych Grzegorza Schetynę, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 01.06.2015].

²⁶ A. Kowalczyk, *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. ...*, op. cit.

²⁷ Komorowski: *Jesteśmy gotowi sprzedawać broń Ukrainie*, 17.12.2014, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate/2/poroszenko-w-polsce-wizyta-ukrainskiego-prezydenta,499307.html> [dostęp: 02.06.2015].

wschodniej Ukrainy, a także pomoc w koordynacji reform. Ponadto zaoferowała Ukrainie pomoc finansową w wysokości 100 mln euro kredytu na zasadach pomocy związanej – na realizację priorytetowych dla Ukrainy reform modernizujących państwo i zbliżających ją do UE. Według premier udzielenie kredytu stworzy również możliwości dla polskich przedsiębiorców do udziału w realizacji projektów u naszego wschodniego sąsiada. W tej kwestii pomocą ma służyć specjalnie powołany na tą okazję pełnomocnik polskiego rządu ds. koordynacji działań dotyczących pomocy dla Ukrainy²⁸. Zapowiedzi premier Kopacz wpisywały się w priorytety polskiej polityki zagranicznej wyznaczone na 2015 r. – zawarte w *ekspozé* szefa MSZ i przedstawione w Sejmie 23 kwietnia 2015 r.²⁹ Najważniejszymi jego punktami, w odniesieniu do konfliktu ukraińskiego, była kwestia zapewnienia bezpieczeństwa kraju i Europy, możliwa do zrealizowania tylko dzięki działaniom na rzecz solidarności i aktywności Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz wzmocnienie polskiego potencjału militarnego. Minister przekonywał o konieczności wzmocnienia wschodniej flanki NATO, zwiększenia liczebności sił reagowania Sojuszu oraz poprawy efektywności dowodzenia. Zwrócił uwagę na znaczenie wzmocnienia wydatków na obronność oraz intensywność współpracy z USA w kwestii bezpieczeństwa. Grzegorz Schetyna zapewnił przy tym, że Polska popiera działania wspólnoty międzynarodowej zmierzające do powstrzymania ekspansji separatystów na dalsze części Ukrainy³⁰.

W pierwszą rocznicę rewolucji na Majdanie – do Kijowa przybył Prezydent Bronisław Komorowski. Udział w rocznicowych obchodach wzięli także: Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, wiceprzewodniczący PE Ryszard Czarnecki oraz prezydenci Litwy, Niemiec, Mołdawii, Słowacji i Gruzji³¹. Istotnym wydarzeniem dla relacji polsko-ukraińskich była również wizyta Prezydenta Bronisława Komorowskiego w parlamencie ukraińskim, podczas której przekonywał, że świat zachodni „bę-

²⁸ Ewa Kopacz na Ukrainie. Zaoferowała Kijowowi 100 mln euro na odbudowę Donbasu, 19.01.2015, „Polska the Times”, <http://www.polskatimes.pl/artukul/3721140,ewa-kopacz-na-ukrainie-zaoferowala-kijowowi-100-mln-euro-na-odbudowe-donbasu,id,t.html> oraz Premier Kopacz oferuje Ukrainie 100 milionów euro pożyczki. Na Donbas i reformy, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/135641-3,Premier-Kopacz-oferuje-Ukrainie-100-milionow-euro-pozyczki-Na-Donbas-i-reformy-> [dostęp: 02.06.2015].

²⁹ Szerzej: *Exposé szefa MZS o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 r.*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_1 [dostęp: 01.06.2015].

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Prezydent w Kijowie na obchodach 1. rocznicy Majdanu, 22.02.2015, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/aktywnosci-prezydenta/6518,Prezydent-w-Kijowie-na-obchodach-1-rocznicy-Majdanu.html> [dostęp: 02.06.2015].

dzie bezpieczny, gdy bezpieczna będzie Ukraina”. Dlatego Polska wspiera wszelkie działania służące rozwiązaniu konfliktu, w tym porozumienia mińskie³² i oczekuje, iż porozumienia te będą przestrzegane i wdrażane w życie. Ponadto zadeklarował, że Polska podaje rękę Ukrainie i zrobi wszystko, by rękę podały jej również państwa zachodnie³³. Przemówienie zostało entuzjastycznie przyjęte przez ukraińskich parlamentarzystów. Zasadnym pozostaje jednak postawienie pytania czy władzom ukraińskim naprawdę zależy na utrzymaniu dobrych relacji z Polską w kontekście roli największego promotora wyznaczenia europejskiej ścieżki Ukrainy, skoro zaraz po wystąpieniu prezydenta Komorowskiego Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła ustawę gloryfikującą Ukraińską Powstańczą Armię?³⁴

Konieczność wzmocnienia wysiłków na rzecz pokojowego rozwiązania konfliktu na Ukrainie oraz poprawa stanu bezpieczeństwa Polski były również przedmiotem kampanii prezydenckiej 2015. Większość kandydatów ubiegających się o ten urząd podkreślała, że należy kontynuować udzielanie wsparcia dla Ukrainy w ramach działań UE i NATO, ale z uwzględnieniem polskich interesów w tym regionie. Ponadto w dyskusjach wskazywano na potrzebę wzmocnienia i rozwoju narodowego po-

³² I porozumienie mińskie (Mińsk I) – dwunastopunktowe porozumienie sporządzone przez Grupę kontaktową Ukraina Rosja OBWE zawarte w dniu 5 września 2014 r. Mające doprowadzić do „wprowadzenia planu pokojowego prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki i implementację inicjatyw prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina”. Przewidywało m.in. natychmiastowe wstrzymanie ognia, uwolnienie zakładników, decentralizację władzy na Ukrainie i nadanie odrębnego statusu obwodów ługańskiego i donieckiego, przeprowadzenie przedterminowych wyborów, wyprowadzenie nielegalnych formacji i sprzętu wojskowego, przyjęcie programu o gospodarczym odrodzeniu Donbasu i funkcjonowaniu regionu – OBWE publikuje porozumienie z Mińska. 12 punktów o rozejmie, 07.09.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/obwe-publikuje-porozumienie-z-minska-12-punktow-o-rozejmie,465826.html> [dostęp: 03.06.2015], II porozumienie mińskie (Mińsk II) – 13 punktowe porozumienie w sprawie uregulowania sytuacji w Donbasie, wynegocjowane z udziałem Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec, a podpisane przez Grupę kontaktową, w skład której weszli przedstawiciele OBWE, Ukrainy Rosji oraz separatystów. Dokument dotyczy podjęcia środków zmierzających do wypełnienia porozumień mińskich z 5 i 19 września 2014r. Porozumienie przewiduje m.in. zawieszenie broni od 15 lutego, wycofanie ciężkiego sprzętu i obcych formacji wojskowych, zobowiązuje Ukrainę do przyjęcia nowej konstytucji i wdrożenia ustawy o specjalnym statusie dla „niektórych rejonów obwodów donieckiego i ługańskiego”, szerzej zob.: Sz. Kardaś, W. Konończuk, *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Analizy OSW, 12.02.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju> [dostęp: 03.06.2015] oraz Treść porozumienia mińskiego [dokumentacja], [http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Tresc-porozumienia-minskiego-\[dokumentacja\]](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Tresc-porozumienia-minskiego-[dokumentacja]) [dostęp: 03.06.2015].

³³ „Polska podaje rękę Ukrainie”. Historyczne przemówienie Komorowskiego w ukraińskim parlamencie, „Newsweek”, 09.04.2015, <http://swiat.newsweek.pl/komorowski-na-ukrainie-relacje-polsko-ukrainskie,artykuly,360662,1.html> [dostęp: 03.06.2015].

³⁴ *Ukraiński parlament uznał członków UPA za „bojowników za wolność” w dniu wizyty Komorowskiego*, TVPinfo.pl, 9.04.2015, <http://www.tvp.info/19591810/ukrainski-parlament-uznal-czlonkow-upa-za-bojownikow-za-wolnosc-w-dniu-wizyty-komorowskiego> [dostęp: 03.06.2015].

tencjału obronnego państwa. Wszystkie te kwestie stały się wyzwaniem dla prezydentury Andrzeja Dudy, o czym nowo zaprzysiężony Prezydent RP wspominał w swym Orędziu wygłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2015 r.³⁵ Przełamaniu dotychczasowej „niemocy na Wschodzie”³⁶, odnotowywanej praktycznie od połowy roku 2014, służyć miała pierwsza oficjalna wizyta prezydenta RP w Kijowie w połowie grudnia 2015 r., podczas której w ocenie większości polskich komentatorów „pojawiło się więcej konkretów i padły silniejsze deklaracje”, aniżeli miało to miejsce w przypadku wcześniejszych spotkań na szczycie³⁷. Zapowiedzi te związane były bezpośrednio z koncepcją polityki zagranicznej zaprezentowaną w *exposé* premier Beaty Szydło stojącej na czele rządu Prawa i Sprawiedliwości, które wygrało wybory parlamentarne na jesień 2015 roku. Mimo że brak jest bezpośredniego odniesienia do Ukrainy, które *de facto* została tutaj pominięta, to poprzez stwierdzenia o dążeniu do upodmiotowienia polskiej polityki zagranicznej wskazywano na kontynuację polityki prezydenta Lecha Kaczyńskiego, co można odczytywać jako silne zaangażowanie w politykę wobec regionu Europy Wschodniej, w tym na rzecz niepodległej Ukrainy³⁸.

Najważniejsze implikacje kryzysu ukraińskiego dla bezpieczeństwa narodowego Polski

Z uwagi na to, że konflikt na Ukrainie nie został zakończony, niezwykle trudno jest przewidzieć jego konsekwencje, zarówno te krótko-, jak i długofalowe. Nie ulega jednak wątpliwości, że wydarzenia za wschodnią granicą RP stały się największym wyzwaniem dla Polski w XXI wieku, czego wyraz można odnaleźć w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 5 listopada 2014 r. W kontekście nasilania się polityki konfrontacyjnej ze strony Federacji Rosyjskiej wskazano bowiem na ryzyko występowania konfliktów o charakterze lokalnym oraz regionalnym, które mogą anga-

³⁵ Orędzie Prezydenta RP Andrzeja Dudy przed Zgromadzeniem Narodowym, 06.08.2015, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1,oredzie-prezydenta-rp-andrzeja-dudy-przed-zgromadzeniem-narodowym.html> [dostęp: 25.09.2015].

³⁶ M. Kaciewicz, *Szczyt Ukraina-Polska. Prezydent Duda chce skończyć z niemocą na Wschodzie*, 15.12.2015, „Newsweek”, <http://opinie.newsweek.pl/szczyt-ukraina-polska-andrzej-duda-z-wizyta-na-ukrainie-u-petro-porosenki,artykuly,375854,1.html> [dostęp: 11.02.2016].

³⁷ A. Siek, *Prezydent zrobił dobre wrażenie. Duda chce Ukrainy na szczycie NATO w Warszawie*, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,19350156,prezydent-zrobil-dobre-wrazenie-duda-chce-ukrainy-na-szczycie.html> [dostęp: 11.02.2016].

³⁸ *Exposé* premier Beaty Szydło – stenogram, Sejm, 18 listopada 2015, <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html> [dostęp: 12.02.2016].

zować Polskę w sposób pośredni bądź bezpośredni³⁹. Oznacza to, że polska percepcja Rosji, jako źródła zagrożenia – dotychczas postrzeganego głównie w kategoriach zależności energetycznej, bądź jedynie potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego – wzrosła do rangi realnego zagrożenia militarnego. Sama zaś Strategia stała się pierwszym dokumentem w historii 25-lecia polskiej niepodległości, w którym pojawiał się stwierdzenie o realnym zagrożeniu militarnym dla bezpieczeństwa RP⁴⁰.

W roku 2014 głównym dylematem polityki bezpieczeństwa w stosunkach z Rosją było zatem pytanie o zasięg rosyjskiego neoimperializmu. Większość społeczeństwa obawiała się, że po Krymie przyjdzie czas na inkorporację Ukrainy, a następnie atak na państwa bałtyckie oraz Polskę⁴¹. Służyły temu liczne wypowiedzi zarówno polityków, jak i dziennikarzy czy też niektórych z badaczy stosunków międzynarodowych, sugerujące bezpośrednie militarne zagrożenie. Opinie takie w znacznym stopniu przyczyniły się do obniżenia poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli⁴². Stanisław Bieleń, dostrzegając w nich jednak element propagandowy, podkreślił w jednym z wywiadów, że „zarówno media jak i politycy posługują się retoryką skrajnie emocjonalną i negatywnie wartościującą, będącą rezultatem syndromu myślenia grupowego, skupiającego uwagę na „agresji Moskwy”, w oderwaniu od kontekstu i wydarzeń poprzedzających”⁴³. Niemniej jednak obawy te potęgowały liczne rosyjskie incydenty wokół granic NATO, jak również obserwowany pogarsza-

³⁹ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014, 5 listopada 2014 r., <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> [dostęp: 04.06.2015].

⁴⁰ Wymienianie Rosji jako głównego źródła zagrożenia bezpieczeństwa Polski czy szerzej bezpieczeństwa międzynarodowego pojawiało się w sejmowych wystąpieniach minister spraw zagranicznych Polski, najpierw Radosława Sikorskiego (8 maja 2014) a następnie Grzegorza Schetyny (5 listopada 2014 i 23 kwietnia 2015). Stolarczyk M., *Implikacje kryzysu i konfliktu ukraińskiego 2013-2015 dla bezpieczeństwa Polski*, [w:] Cziomer E. (red.), *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI wieku. Cześć 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, KSM nr 2 (XII), Kraków 2015, s. 112–113.

⁴¹ Przed scenariuszem zakładającym agresywną politykę Rosji przestrzegał prezydent sp. Lech Kaczyński w kontekście wojny gruzińsko-rosyjskiej, przemawiając na demonstracji w Tbilisi: „Dziś Gruzja, jutro Ukraina, pojutrze Państwa Bałtyckie, a później może i czas na mój kraj, na Polskę!”, Cyt. za: *Z dzisiejszej perspektywy widać jak trafne były słowa śp. Lecha Kaczyńskiego: dziś Gruzja, jutro Ukraina, a potem być może i Polska*, 19.12.2013, <http://wpolityce.pl/polityka/173819-z-dzisiejszej-perspektywy-widac-jak-trafne-byly-slowa-sp-lecha-kaczynskiego-dzis-gruzja-jutro-ukraina-a-potem-byc-moze-i-polska> [dostęp: 04.06.2015].

⁴² Zob. szerzej: M. Stolarczyk, *Implikacje kryzysu i konfliktu ukraińskiego 2013–2015 dla bezpieczeństwa Polski...*, op. cit., s. 110–113.

⁴³ T. Szląg, Prof. Stanisław Bieleń: pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku, wywiad z prof. Stanisławem Bieleniem, Onet.pl, 22.03.2014, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk> [dostęp: 04.06.2015].

jący się poziom wzajemnej retoryki⁴⁴. Na podstawie badań sporządzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w kwietniu 2014 r. czterokrotnie wzrósł odsetek badanych przekonanych o realnym zagrożeniu militarnym (wzrost z 7% do 29% badanych przekonanych o istnieniu zagrożenia dla niepodległości kraju w stosunku do pomiaru z grudnia 2013 roku). Zdecydowana większość ankietowanych, bo aż 80 %, w pytaniu: „Których państw powinna się Polska najbardziej obawiać?” wskazała na Rosję⁴⁵. Z kolei 61% badanych w kwietniu 2014 r. deklarowała, że sytuacja na Ukrainie zagraża bezpieczeństwu Polski⁴⁶. Ten ostatni odsetek wzrósł w sierpniu 2014 roku do poziomu 78% w obliczu wybuchu regularnej wojny we wschodniej Ukrainie⁴⁷. Z kolei w czerwcu 2015 r. obawę o bezpieczeństwo Polski, w związku z sytuacją za wschodnią granicą, wyrażało 67% respondentów⁴⁸. Mieczysław Stolarczyk sformułował nawet tezę, że wzmacnianie poczucia zagrożenia ze strony Rosji, służące konsolidacji społeczeństwa miało na celu uzyskanie przez polskich decydentów politycznych aprobaty dla działań podejmowanych na rzecz dyskredytacji Federacji Rosyjskiej w oczach Zachodu⁴⁹. Kazimierz Łastawski dodaje z kolei że większość polskich polityków, obecnych na Majdanie, skupiła się bardziej na potępieniu Rosji czy wyrażaniu wobec niej wrogości, aniżeli na udzielaniu wsparcia dla protestujących, co konsekwentnie było powtarzane w toku dalszych wydarzeń⁵⁰.

Z uwagi na specyfikę rosyjskich działań reaktywowane zostało pojęcie tzw. wojny hybrydowej, która staje się obecnie istotnym wyzwaniem dla systemów obronnych państw. Nie wchodząc przy tym w liczne interpretacje pojęcia „wojny hybrydowej” i związanym z nim pojęciem „zagrożenia hybrydowego”⁵¹ należy wskazać jedynie na kilka cech cha-

⁴⁴ *Polityka zagraniczna Polski - napływają czarne chmury*, „Rocznik strategiczny” 2014/2015, Warszawa 2015, s. 306.

⁴⁵ K. Kowalczyk, *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*, Komunikat z badań, nr 48/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_14.PDF [dostęp: 04.06.2015].

⁴⁶ K. Kowalczyk, *O sytuacji na Ukrainie przed akcjami separatystów na wschodzie*, Komunikat z badań, nr 54/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_054_14.PDF [dostęp: 04.06.2015].

⁴⁷ K. Kowalczyk, *Konflikt ukraiński i wojna handlowa z Rosją*, Komunikat z badań, nr 119/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_119_14.PDF [dostęp: 04.09.2015].

⁴⁸ K. Kowalczyk, *O konflikcie na Ukrainie i sankcjach gospodarczych wobec Rosji*, Komunikat z badań, nr 84/2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_084_15.PDF [dostęp: 04.09.2015].

⁴⁹ M. Stolarczyk, *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu ...*, op. cit., s. 61–62.

⁵⁰ K. Łastawski, *Problemy geopolityczne w stosunkach polsko-ukraińskich*, [w:] E. Cziomer, *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI wieku*, część 2: *Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, KSM nr 2 (XII), Kraków 2015, s. 106.

⁵¹ Na temat ewolucji teorii wojny hybrydowej zob. szerzej: M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy międzynarodowe”, nr 2/2015, Warszawa 2015, s. 7–38, A. Kleczkowski, *Wojna hybrydowa – uwagi z perspektywy*

rakterystycznych dla tego modelu wojny, takich jak: użycie mieszanki regularnych sił zbrojnych i oddziałów nieregularnych (o charakterze powstańczym, partyzanckim czy terrorystycznym) dla osiągnięcia określonych celów politycznych, udział państwowych, jak i pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, asymetryczność działań, strategii i potencjałów, stosowanie zróżnicowanych form agresji, tj. dywersji, zastraszania, wojny informacyjnej, wojny psychologicznej, działań sabotażowych czy propagandowych. Dla wojny hybrydowej naturalnym jest tzw. stan rozmycia pomiędzy stanem wojny a pokoju co oznacza, że sam konflikt jest niejednoznaczny, „poniżej progu wojny”, a więc trudny do zlokalizowania również z uwagi na swoją zmienną intensywność. Rosja umiejętnie wykorzystała ten model w walce ze słabszym przeciwnikiem⁵². Również reakcja Zachodu w tym przypadku była o wiele bardziej ograniczona aniżeli potencjalnie mogłoby to nastąpić w skutek przeprowadzenia działań konwencjonalnych⁵³.

W konsekwencji konfliktu ukraińskiego o cechach wojny hybrydowej zintensyfikowano w naszym kraju dyskusje mówiące o potrzebie wzmocnienia własnego potencjału obronnego w tym zwłaszcza sił zbrojnych⁵⁴. Temu w głównej mierze służyć miała tzw. Doktryna Komorowskiego odnosząca się do „strategii bezpieczeństwa państwa (w tym zwłaszcza do zadań sił zbrojnych) i wyrażająca się w przeniesieniu priorytetów z zaangażowania zewnętrznego na zadania związane z bezpośrednim bezpieczeństwem (obroną) kraju (narodu, terytorium, zasobów)”⁵⁵, która znalazła swe odzwierciedlenie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 oraz w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP. Rozwijanie zdolności militarnego odstraszania, rozbudowa zdolności przeciwwaskozeniowych, zdolności do manewru strategicznego i właściwej projekcji siły oraz wzmacnianie strategicznych koncepcji obronnych stanowią

prawa międzynarodowego, Sprawy Międzynarodowe”, 2015, nr 2, s. 93–110.

⁵² Interesujące zestawienie relacji pomiędzy atrybutami wojny hybrydowej a środkami i metodami dostępnymi w ramach działań o tym charakterze zastosowanymi przez Rosję na Ukrainie opracował Krzysztof Wąsowski w artykule *Istota i uniwersalność rosyjskiego modelu wojny hybrydowej*, Sprawy Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 46–47.

⁵³ K. Wąsowski, *Istota i uniwersalność rosyjskiego modelu wojny hybrydowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2015, nr 2, s. 40–42, 45–47.

⁵⁴ Ponad dwie trzecie badanych przez CBOS w 2014r. tj. 68% uznało że polska armia jest niewystarczająco wyposażona w sprzęt, Szerzej zob.: B. Badora, *O polskiej armii i przygotowaniu obywateli na wypadek powszechnego zagrożenia*, Komunikat z badań nr 125/2014, http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2014/K_125_14.PDF [dostęp: 04.09.2015].

⁵⁵ *Doktryna Komorowskiego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego*, <http://www.ksoin.pl/pliki/Aktualnosci/00/00/00/04/21/Pliki/1392818270.pdf> [dostęp: 15.06.2015].

obecnie rdzeń polskiej strategii obronności⁵⁶. Z kolei w *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* znalazł się zapis, że dla zapewnienia bezpieczeństwa Polski kluczowe znaczenie ma utrzymanie i rozwój własnych zdolności obronnych, które powinny być postrzegane jako wkład Polski w bezpieczeństwo Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej⁵⁷. Prezydent Komorowski oraz premier Kopacz zadeklarowali ponadto zwiększenie wydatków na obronność z poziomu 1,95% do 2% PKB rozpoczynając od roku 2016⁵⁸. Tymczasem ówczesna kandydatka PiS na premiera – Beata Szydło mówiła już nawet o 3% PKB⁵⁹. Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP stała się jednym z elementów kluczowego dla bezpieczeństwa Polski planowania strategicznego⁶⁰. Potwierdził to również budżet MON na rok 2015 w wysokości 38,4 mld zł, z których 8 mld 237 mln zł, (ok. 25,%) przeznaczono na modernizację techniczną armii⁶¹. Pomoc w modernizacji polskich sił zbrojnych zaoferowały również amerykańskie koncerny zbrojeniowe. W kwietniu 2015 roku polski rząd postanowił zakupić sześć baterii rakiet Patriot (928 mld zł), siedemdziesiąt francuskich śmigłowców Caracal (8 mld zł). Ponadto celem wsparcia polskich firm zbrojeniowych Ministerstwo Obrony Narodowej w 2015 r. postanowiło zwiększyć eksport polskiego uzbrojenia do państw w regionie⁶².

Agresywne działania Rosji wobec Ukrainy skłoniły również polskie władze do coraz częstszego wysuwania postulatów dotyczących wzmocnienia bezpieczeństwa sojuszniczego poprzez stacjonowanie w Polsce sił NATO⁶³. Okazją do dyskusji na ten temat stał się szczyt NATO

⁵⁶ Zob. szerzej: M. Fryc, *Polska strategia obronności wobec potencjalnego wystąpienia zagrożenia militarnego z elementami „wojny hybrydowej”* [w:] Z. Włosowicz (red.), „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 33/2015, Warszawa 2015, s. 61–79.

⁵⁷ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016...*, op. cit.

⁵⁸ *Wydatki na obronę wzrosną do 2% PKB*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/wydatki-na-obrone-wzrosna-do-2-pkb.html> [dostęp: 05.06.2015].

⁵⁹ „Powinniśmy wydawać więcej na armię i to jest nasz prosty przekaz – chcemy zwiększyć wydatki na zbrojenia. Naszym założeniem jest doprowadzenie do przeznaczania 3% PKB na zbrojenia”, Cyt. za: Beata Szydło w Krynicy: Powinniśmy wydawać więcej na armię. Chcemy zwiększyć wydatki do 3% PKB. „To może być koło zamachowe”, 19.09.2015, wPolityce.pl, <http://wpolityce.pl/gospodarka/264822-beata-szydlo-w-krynicy-powinnismy-wydawac-wiecej-na-armie-chcemy-zwiekszy-wydatki-do-3-pkb-to-moze-byc-kolo-zamachowe> [dostęp: 22.11.2015].

⁶⁰ S. Koziej, *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 8 lipca 2015, Warszawa, s. 11, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Dekalog_priorytetow_w_dziedzinie_bezpieczenstwa_RP.pdf [dostęp: 16.09.2015].

⁶¹ *Posłowie o budżecie MON na 2015 r.*, 23.10.2014, <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14045?t=Poslowie-o-budziecie-MON-na-2015-rok> [dostęp: 16.09.2015].

⁶² M. Stolarczyk, *Implikacje kryzysu i konfliktu ukraińskiego 2013–2015...*, op. cit., s. 118.

⁶³ W kwietniu 2014 r. 81% ankietowanych przez CBOS popierało przynależność Polski do NATO, jednak dla większości (64%) sam fakt członkostwa okazał się niewystarczający dlatego panuje wśród

w Newport (4–5 września 2014 r.), na którym nie zdecydowano się jednak na umieszczenie stałych baz Sojuszu na obszarze RP, ze względu na opór USA, jak i części europejskich członków (koszty polityczne i ekonomiczne), tym niemniej podjęto decyzje o utworzeniu Sił Natychmiastowego Reagowania (tzw. szpicy) w celu wzmocnienia wschodniej flanki NATO oraz decyzji o intensyfikacji ćwiczeń wojsk sojuszniczych na terytorium Polski i państw nadbałtyckich⁶⁴. Podczas szczytu ponownie zwrócono uwagę na potrzebę zachowania pierwotnej funkcji Sojuszu, tj. potencjału odstraszenia jak również umocnienia zdolności zbiorowej obrony w oparciu o art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, o co Polska konsekwentnie zabiegała. Wyraz tego możemy odnaleźć w przytaczanych powyżej dokumentach strategicznych, gdzie znajduje się m.in. stwierdzenie, że „dla przyszłości Sojuszu istotne jest utrzymanie jego obronnego charakteru i zachowanie równowagi między zdolnościami NATO w zakresie wspólnej obrony a zaangażowaniem w operacje poza obszarem traktatowym”⁶⁵ oraz zapis, iż „Polska będzie koncentrowała się na działaniach służących konsolidacji NATO wokół funkcji obronnej, w tym strategicznemu wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu”⁶⁶. Przy czym ta ostatnia kwestia będzie z pewnością jeszcze mocniej podnoszona podczas warszawskiego szczytu NATO w lipcu 2016 r.

Przedstawiciele polskich władz zabiegali także o większą obecność militarną Stanów Zjednoczonych w naszym kraju, traktując strategiczne partnerstwo z USA jako trzeci zewnętrzny filar bezpieczeństwa RP⁶⁷. W trakcie wizyty prezydenta USA w Polsce – w czerwcu 2014 r. zadeklarowano wolę zacieśnienia polsko-amerykańskich stosunków w dziedzinie bezpieczeństwa, m.in. poprzez wzmocnienie wschodniej flanki NATO, w tym głównie poprzez rozmieszczenie większej ilości sprzętu dla szybszego reagowania w czasie kryzysu oraz częstsze ćwiczenia i manewry wojsk amerykańskich w Polsce, lecz bez deklaracji o ich stałym stacjono-

nich przekonanie o potrzebie wzmocnienia obecności sił NATO w Polsce. Jednakże 43% uważa, iż powinna być to obecność czasowa, a 21% chciałoby, aby wojska Sojuszu pozostały na terytorium RP jako bazy stałe. K. Kowalczyk, *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*, Komunikat z badań nr 48/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_14.PDF [dostęp: 04.06.2015].

⁶⁴ Zob. szerzej: P. Pacuła, *Szczyt NATO w Newport – implikacje dla bezpieczeństwa narodowego RP*, 31.10.2014.

http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Komentarz_Miedzynarodowy_Pulaskiego_nr_16_14_PL.pdf [dostęp: 12.12.2015].

⁶⁵ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016...*, op. cit., s. 14.

⁶⁶ *Strategia Bezpieczeństwa RP...*, op. cit., s. 28.

⁶⁷ S. Koziej, *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP...*, op. cit., s. 11.

waniu na terytorium RP⁶⁸. W ramach amerykańskiej Inicjatywy Wsparcia dla Europy, jaką przyjął prezydent Barack Obama w celu wsparcia europejskich sojuszników NATO⁶⁹, w październiku 2015 r. wynegocjowane zostało porozumienie między Polską a USA otwierające drogę do stworzenia baz sprzętu amerykańskiego na terenie naszego kraju. Uzgodnione w nim tereny i obiekty wojskowe miały pozostać do dyspozycji sił amerykańskich, wzmacniając tym samym obecność sojuszniczą na terytorium Polski⁷⁰. Do dyskusji powróciła również kwestia amerykańskiej instalacji obrony przeciwrakietowej w Europie. Ostatecznie jednak władze USA, w obawie przed zaostrożaniem się konfrontacyjnej polityki Kremla, nie zdecydowały się na rozmieszczenie zestawów przeciwrakietowych w Europie Środkowo-Wschodniej⁷¹. Nadzieje tak żywo pokładane w Waszyngtonie ostudził nieco sam szef polskiej dyplomacji, Radosław Sikorski, podczas prywatnej rozmowy⁷² z ministrem finansów Jackiem Rostowskim. W ostrych i niecenzuralnych słowach wskazał po pierwsze na „szkodliwość” sojuszu polsko-amerykańskiego stwarzającego „fałszywe poczucie bezpieczeństwa” ze strony USA, po drugie na samą służalczą w nim pozycję Polski⁷³. Gwarancje sojusznicze wobec Polski podważył, na długo przed wybuchem kryzysu ukraińskiego, amerykański analityk spraw międzynarodowych George Friedman twierdząc, że w wyniku ewentualnej zbrojnej napaści Rosji na Polskę, musi ona być zdolna do co najmniej 6 miesięcznej samodzielnej obrony, zanim USA zmobilizują i przerzucą swoje siły, o ile w ogóle zapadnie taka decyzja⁷⁴. Słowa Friedmana odnoszą się do gwarancji płynących z art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, który obliguje udzielenie pomocy w razie zbrojnej napaści na jego sygnata-

⁶⁸ Amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa regionu, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 03.06.2014, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5586,Amerykanskie-gwarancje-bezpieczenstwa-regionu.html> [dostęp: 18.04.2015].

⁶⁹ Zob. szerzej: *Inicjatywa Wsparcia dla Europy oraz inne działania podjęte przez USA w celu wsparcia sojuszników i partnerów NATO*, http://photos.state.gov/libraries/poland/8755/PAS_PDFS/2014_june_fact_sheet.pdf [dostęp: 18.04.2015].

⁷⁰ MON: powstaną bazy sprzętu amerykańskiego w Polsce, 8.10.2015, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/MON-powstana-bazy-sprzetu-amerykanskiego-w-Polsce-3421255.html> [dostęp: 15.06.2015], K. Wilewski, *Pięć baz sprzętu US Army w Polsce*, 09.10.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17344> [dostęp: 15.06.2015].

⁷¹ Zob. Szerzej: M. Fryc, *Rozwój amerykańskiego systemu przeciwrakietowego w Europie – czy możliwe jest przyspieszenie budowy „tarczy”?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/III, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/31-50%20fryc.pdf> [dostęp: 15.06.2015].

⁷² Taśmy z tzw. afery podsłuchowej w Polsce z początku 2014 r.

⁷³ Sikorski o „szkodliwym” sojuszu z USA, TVN24, 22.06.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju/3/sikorski-o-szkodliwym-sojuszu-z-usa,442021.html> [dostęp: 15.06.2015].

⁷⁴ M. Stolarczyk, *Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy (red.), *op. cit.*, s. 25.

riuszy w ramach działań „jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej”, a więc odpowiedzią na atak niekoniecznie będzie zbrojny odwet⁷⁵. Z rozczarowaniem przyjęło także wiadomość o tym, że ani USA, ani NATO czy UE nie rozważają wariantu użycia siły zbrojnej przeciwko Rosji nawet za cenę aneksji Krymu czy części wschodniej Ukrainy.

Escalacja konfliktu ukraińskiego może w przyszłości generować także zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego w postaci ograniczenia czy naruszenia płynności dostaw rosyjskiego gazu do Polski, jednakże z pewnością nie w takiej skali, w jakiej dotyczyć to może Ukrainy. Poważny deficyt gazu mógłby wystąpić w sytuacji przerwy w dostawach zarówno z terytorium Ukrainy, jak i Białorusi, przy równoczesnym wyczerpaniu zgromadzonych w polskich magazynach zapasów i kiedy nie udałoby się pozyskać gazu z rynku państw Europy Zachodniej⁷⁶. Pomimo że polityka zakręcania kurka nie ma, w przypadku Polski, poważnych reperkusji, to problematyczną kwestią może okazać się cena sprowadzanego gazu, której wysokość, w większym bądź mniejszym stopniu, może być podyktowana stosunkiem polskich władz do Rosji⁷⁷. Polska, która uznawana jest przez Kreml jako jeden z najbardziej konfrontacyjnych krajów UE płaci cenę najwyższą spośród pozostałych członków Wspólnoty⁷⁸. Z zaprezentowanego przez rosyjską agencję prasową Interfax zestawienia wynika, że średnia cena za 1000 m³ gazu w latach 2013–2014⁷⁹ wynosiła dla Polski odpowiednio: 429 i 379 USD; dla Niemiec 366 i 323 USD; dla Słowacji 438 i 308 USD; dla Austrii 402 i 329 USD; dla Węgier 418 i 338 USD; dla Włoch 399 i 341 USD, wreszcie dla Francji 404 i 338 USD⁸⁰. W 2015 r., na skutek spadku cen ropy naftowej na światowych rynkach, również cena gazu ulegała stopniowemu ob-

⁷⁵ Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U. 2000.87.970, (Dz.U. z dnia 19 października 2000 r.), <https://www.bbn.gov.pl/download/1/.../Traktat-Polnocnoatlantycki.pdf> [dostęp: 15.06.2015].

⁷⁶ M. Tomecki, M. Wasyleczko, B. Zagórowicz, *Kryzys na Ukrainie a bezpieczeństwo dostaw gazu do Polski*, Raport, październik 2014, <http://biznesalert.pl/wp-content/uploads/2014/10/Kryzys-na-Ukrainie-a-bezpieczenstwo-dostaw-gazu-do-Polski.pdf> [dostęp: 07.06.2015].

⁷⁷ Ów czynnik polityczny w żadnym wypadku nie jest czynnikiem dominującym. Na cenę importowanego gazu wpływ mają przede wszystkim światowe ceny ropy i produktów ropopochodnych, kurs dolara amerykańskiego będącego walutą rozliczeniową jak również umiejętności negocjacyjne zainteresowanych stron.

⁷⁸ R. Borkowski, *Bezpieczeństwo strategiczne RP w kontekście amerykańskiej polityki wobec Europy Środkowej i konfliktu ukraińskiego*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy (red.), *op. cit.*, s. 134.

⁷⁹ Ceny gazu objęte są tajemnicą handlową stad nie są podawane do publicznej wiadomości. Dane które są przywoływane są danymi szacunkowymi.

⁸⁰ *Teraz już czarno na białym, Polska płaci najdrożej za rosyjski gaz*, 07.03.2015, <http://wpolityce.pl/gospodarka/236330-teraz-juz-czarno-na-bialym-polska-placi-najdrozej-za-rosyjski-gaz> [dostęp: 07.06.2015].

niżeniu. Gazprom nie ujawnił ile za dostawy gazu płaci Polska, jednak jak wynika z informacji medialnych, cena za gaz dla Polski stała się odpowiednikiem ceny ustalonej dla Ukrainy w ostatnim kwartale 2015 r., o czym informował rosyjski minister energetyki – Aleksandr Nowak „W ostatecznym rachunku cena gazu dla Ukrainy zostanie ustalona na takim poziomie, jak dla jej sąsiadów, takich jak Polska”⁸¹. W konsekwencji Polska i Ukraina w ostatnim kwartale 2015 r. płaciły 227,4 \$ za 1000 m³ rosyjskiego gazu.

Dylematy i wyzwania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski w kontekście konfliktu ukraińskiego 2013–2015

Pierwszym z nich jest pytanie o przyszły kształt polskiej polityki wschodniej. Oczywistym bowiem stał się fakt, że czerpanie z historycznych koncepcji Międzymorza, doktryny ULB redaktorów paryskiej „Kultury”, idealistycznych koncepcji wpływających z tradycji jagiellońskiej, nie znajduje uzasadnienia w realiach drugiej połowy XXI wieku. W jakim zatem kierunku powinna podążać polska polityka wschodnia? Jakie priorytety obrać? Jaką strategię przyjąć? Częściową odpowiedź na te pytania daje Ryszard Zięba. Określając podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej wskazał, że Warszawa nie powinna zamykać się na współpracę z Rosją – dla dobra własnego interesu narodowego. Choć znaczenie Moskwy, jako „wspólnika” wydaje się być irracjonalne w kontekście kryzysu ukraińskiego, to należy zaznaczyć, że tymczasowe ochłodzenie relacji Zachód-Rosja nie wpłynie na zasadniczą zmianę w jej traktowaniu przez te państwa. Rosja, obok USA czy NATO, pozostaje nadal liczącą się siłą, istotną z punktu widzenia globalnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Tak więc problemem pozostanie raczej wybór sposobu tej współpracy aniżeli sam jej fakt⁸². Ponadto wojna na wschodzie Ukrainy prawdopodobnie dołączy do grona tzw. konfliktów zamrożonych, a Zachód zmuszony będzie wkrótce przewartościować swoje podejście zarówno do Rosji, jak i Ukrainy. Polska powinna również poszukiwać swoistego *modus vivendi* dla pragmatycznych form współistnienia z Rosją, a więc i zdefiniowania własnych interesów narodowych w sposób umożliwiający postrzeganie państwa polskiego raczej w kate-

⁸¹ Cyt. za: A. Kublik, *Rosja ogłosiła cenę gazu dla Ukrainy i dla Polski*, 25.09.2015, Wyborcza.biz, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147744,18914152,rosja-oglosila-cene-gazu-dla-ukrainy-i-dla-polski.html?disableRedirects=true> [dostęp: 12.11.2015].

⁸² R. Zięba, *Podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej...*, op. cit., s. 275–276.

goriach partnera, aniżeli wroga Rosji⁸³. „Zachód musi skalkulować, czy przy obecnym stosunku sił w przestrzeni poradzieckiej może sobie pozwolić na eskalację wrogości wobec Rosji, czy też jak najszybciej zasiąść z jej udziałem do stołu rokowań. Nikt przecież przy zdrowych zmysłach nie jest w stanie urządzić przestrzeni poradzieckiej bez udziału Rosji”⁸⁴. W myśl powyższych opinii polski rząd zmuszony będzie zatem do prze wartościowania swej polityki wschodniej, lecz nie w zakresie dotychczas przyświecających jej ideałów, a raczej form ich „eksportu na Wschód”.

Warto przy tym zastanowić się, czy z punktu widzenia naszych narodowych interesów realizacja europejskiej drogi Ukrainy powinna odbywać się w drodze rewolucji, czy może podążyc bezpieczniejszą aczkolwiek dłuższą drogą ewolucji?⁸⁵ Konflikt ukraiński jednoznacznie potwierdził słuszność tezy H. Kissingera, że „zdecydowanie zbyt często kwestia ukraińska stawiana jest na ostrzu noża: albo Ukraina dołączy do Wschodu, albo do Zachodu. Tymczasem, jeśli Ukraina ma przetrwać i rozwijać się, nie może opowiedzieć się po żadnej ze stron przeciwko drugiej – powinna funkcjonować jako most między nimi”⁸⁶. Na rolę „pomostu”, a raczej „państwa buforowego” uwagę zwracało wielu analityków spraw międzynarodowych. Ich zdaniem ewentualne wychodzenie Ukrainy z tej roli powinno następować stopniowo, a nie w drodze rewolucji⁸⁷. Z tego względu zasadnym pozostaje również pytanie o przyszłości partnerstwa polsko-ukraińskiego. Pomimo wielu starań i towarzyszących mu deklaracji Polska ma bardzo ograniczony wpływ na politykę naszego partnera. Ciężko również w tym kontekście posługiwać się pojęciem partnerstwa strategicznego. Dlatego niezbędnym jest wypracowanie nowego realistycznego podejścia w kontaktach bilateralnych, pozbawionego emocjonalnych i propagandowych oddziaływań⁸⁸. Chłodna kalkulacja powinna uwzględniać też rolę Polski w próbach rozwiązania zaistniałego kryzysu. Czy Warszawa odsunięta od rozmów powinna nadal poszukiwać no-

⁸³ S. Bielen, *Trudności w normalizacji stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *op. cit.*, s. 293.

⁸⁴ T. Szela, *Prof. Stanisław Bielen: pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku*, wywiad z prof. Stanisławem Bieleniem, Onet.pl, 22.03.2014, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onec/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk> [dostęp: 04.06.2015].

⁸⁵ M. Stolarczyk, *Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, *op. cit.*, s. 84.

⁸⁶ Cyt. za: R. Zięba, *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf> [dostęp: 04.06.2015].

⁸⁷ M. Stolarczyk, *Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, *op. cit.*, s. 21.

⁸⁸ Łastawski K., *Problemy geopolityczne w stosunkach polsko-ukraińskich*, [w:] E. Cziomer (red.), *Przemiany systemu bezpieczeństwa...*, *op. cit.*, s. 107.

wej formuły „okrągłego stołu” czy pozostając na uboczu ograniczyć się do technicznej pomocy dla Ukrainy w zakresie wzorców pomyślnych reform ustrojowo-gospodarczych? Odpowiedź na to pytanie będzie musiał znaleźć nowy polski resort spraw zagranicznych. Wydaje się jednak, że nowy szef polskiego MSZ – Witold Waszczykowski będzie się skłaniał bardziej ku drugiej opcji⁸⁹. Niepokojącym jest jednak obserwowane w początkowych miesiącach milczenie w kwestii ukraińskiej – zarówno prezydenta Andrzeja Dudy, premier Beaty Szydło, literalnie pomijając ten aspekt w swoim *exposé* czy w wypowiedziach ministra Waszczykowskiego, gdzie temat Ukrainy pojawia się stosunkowo rzadko (aczkolwiek został dobitnie wyartykułowany w dorocznym przemówieniu szefa MSZ w Sejmie)⁹⁰. Czy w związku z tym jest to zapowiedź mniejszego zaangażowania nowego rządu w sprawę Kijowa i reszty wspieranych dotąd państw poradzieckich? Andrzej Nowak w jednym z wywiadów, wskazując na dokonującą się zmianę w polityce wschodniej argumentuje, że nie wywodzi się ona z porzucenia dotychczasowych ideałów, ale następuje w wyniku „rosnącego putinofilstwa wśród Polaków” wynikającego z „infiltracji przez rosyjskie służby polskich mediów i internetu”, co w jego opinii tłumaczy zachowanie polskich decydentów politycznych o braku wygłaszania głośnych deklaracji o pełnym zaangażowaniu na Ukrainie. Nie oznacza to jednak porzucenia aktywnego wsparcia dla Kijowa, a jedynie uniknięcie „konfrontacji z opinią publiczną”. Ponadto negatywnym czynnikiem przekładającym się na taki stan rzeczy jest również „pozostawiająca często dużo do życzenia postawa władz ukraińskich wobec Warszawy”⁹¹. Z tym ostatnim zgadza się Paweł Bobołowicz, który wskazuje, że „prawdziwym zmartwieniem jest brak partnera dla Prawa i Sprawiedliwości po drugiej stronie”. Dla ukraińskiego rządu lepszym partnerem w rozmowach była Platforma Obywatelska aniżeli opozycyjny PiS⁹². Innym faktem jest to, że zdołaliśmy się już niejako przyzwyczaić do konflik-

⁸⁹ Szef MSZ: „...będziemy im [Ukrainie - przyp. Autorki] w dalszym ciągu pomagać, wspierać zmiany samorządowe, reformy dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Jesteśmy gotowi na udzielenie wsparcia nie tylko na arenie międzynarodowej, ale we wszelkich formach, które pozwolą Ukrainie zbudować nowoczesne państwo [...]”. Cyt za: „Państwo leżące za Ukrainą” Waszczykowski o polityce wschodniej, 25.01.2016, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/waszczykowski-o-polityce-rzadu-pis-wobec-ukrainy,613436.html> [dostęp: 25.01.2016].

⁹⁰ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r., https://www.ms.gov.pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 30.01.2016].

⁹¹ Cyt. Za: Z. Rokita, *Koniec podległości, rozmowa z prof. Andrzejem Nowakiem*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr I (XLIII) 2016, styczeń-luty, s. 11.

⁹² Cyt. Za: P. Bobołowicz, *Racja stanu, nie krytyków*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 2 (XLIV) 2016, marzec-kwiecień, Kraków 2016, s. 38.

tu we wschodniej części Ukrainy i pozostawania poza obiegiem głównych spraw na rzecz jego pokojowego rozwiązania. Obserwowane wyciszenie emocji z nim związanych osłabło również na skutek wzrostu znaczenia wojny w Syrii i towarzyszącego jej eksodusu ludności syryjskiej (i nie tylko) do Europy.

Andrzej Szeptycki zwraca z kolei uwagę na bardzo ciekawy aspekt zaplecza ekspercko-doradczego, którym można poniekąd tłumaczyć brak istotnych odniesień do kwestii ukraińskiej w nowym obozie władzy. Podkreślając antysystemowość partii rządzącej, jako jedną z jej konsekwencji podaje problem „krótkiej ławki” polityków zajmujących się Ukrainą czy ekspertów w zakresie tego, co określamy mianem polityki wschodniej. Szeptycki podkreśla, że owa antysystemowość, jako styl uprawianej polityki, rzadko przyciąga ludzi kompetentnych, jest natomiast doskonałym miejscem dla idealistów, czy jak sam określa – frustratów. To jego zdaniem znacząco obniża poziom reprezentacji polityczno-eksperskiej samej partii, z której szeregów (jeszcze jako partii opozycyjnej) odeszli ludzie zajmujący się problematyką ukraińską, jak chociażby Paweł Kowal. Tym samym obecna partia rządząca nie może się pochwalić zasobnym zapleczem specjalistów z dziedziny Europy Wschodniej, a już na pewno zajmujących się *stricte* Ukrainą. W szeregach partyjnych A. Szeptycki wskazuje jedynie na nazwiska Małgorzaty Gosiewskiej, Adama Lipińskiego, Konrada Szymańskiego, czy wchodzącego w skład rady programowej PiS i prezydenckiej Narodowej Rady Rozwoju – Przemysław Żurawskiego vel Grajewskiego, jako osoby znające się na tematyce wschodniej. Z kolei wśród sympatyków partii wymienia prof. Andrzeja Nowaka i była już zwolenniczkę PiS – Jadwigę Staniszkis. To jednak niewielkie zasoby w porównaniu do poprzedniej ekipy rządzącej, wspieranej m.in. przez ekspertów z Ośrodka Studiów Wschodnich⁹³. Ponadto brak odniesień nowego rządu do kwestii ukraińskiej można tłumaczyć także skupieniem uwagi nowego gabinetu na wewnętrznej politycznej przebudowie państwa polskiego, generując określone konsekwencje dla naszej polityki europejskiej, co zdecydowanie wpływa i komplikuje prowadzenie polityki wschodniej, dla której priorytetem nie wydaje się już rozwiązanie konfliktu ukraińskiego, a raczej postulaty wzmocnienia wschodniej flanki NATO (przed domniemaną agresją rosyjską).

Kolejnym ważnym dylematem dla polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostaje tym samym przyszłość Partnerstwa Wschodniego,

⁹³ A. Szeptycki, *Nieuświadomiona konieczność*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 2 (XLIV) 2016, marzec–kwiecień, s. 29–32.

które *de facto* przestało funkcjonować nie tylko wskutek kryzysu ukraińskiego, ale także w wyniku obserwowanego regresu we wszystkich państwach PW, związanego z deficytem woli politycznej na rzecz integracji zarówno ze strony UE jak i państw wschodniego sąsiedztwa⁹⁴. Z tego względu polska dyplomacja stoi przed niezwykle ważnym wyzwaniem zainicjowania procesu przebudowy Partnerstwa Wschodniego, odpowiadającego nowym uwarunkowaniom na obszarze Europy Wschodniej. Jaką jednak rolę w ponownym układaniu przestrzeni poradzieckiej powinna mieć w tym zakresie Rosja? Ponadto czy Polska będzie w stanie uzyskać poparcie dla swoich działań na wschodzie w czasie gdy Unia zmagą się z kryzysem migracyjnym w jej południowym sąsiedztwie i związanym z tym kryzysem solidarności wewnętrznej? To wielkie wyzwanie, z pewnością nie na miarę jednego kraju, dlatego niezbędne będzie poszukiwanie sojuszników z grona państw UE, dla których polityka wschodnia nie jest tylko frazesem. Niestety cieniem kładzie się tutaj kwestia dekompozycji Grupy Wyszehradzkiej i tego, co w przeszłości można było nazwać tożsamością wyszehradzką⁹⁵, a także rozbieżność interesów w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Wiele wyzwań towarzyszy Polsce również w aspekcie bezpieczeństwa transatlantyckiego. Pozostawanie państwem granicznym Sojuszu generuje określone konsekwencje dla jego bezpieczeństwa, stąd wspomniane wyżej zabiegi mające na celu wzmocnienie wschodniej flanki NATO. Czy jednak będzie to wystarczającą i adekwatną odpowiedzią na zagrożenia, jakie niesie ze sobą wojna hybrydowa? Jaki zakres obecności militarnej sojuszu w tym wojsk amerykańskich jest niezbędny dla bezpieczeństwa naszego kraju? To kolejne pytania pozostające jak na razie bez odpowiedzi. Być może odpowiedź da na nie szczyt NATO w Warszawie, z którym Polska wiąże duże nadzieje. Jednak przekonanie sojuszników do tzw. Warszawskiej Inicjatywy Adaptacji Strategicznej będzie zadaniem karkołomnym. Niełatwe będzie w przypadku uzgodnienia modelu współpracy NATO z Rosją oraz sojuszniczej polityki partnerstwa wobec takich państw jak Ukraina, Gruzja czy Mołdawia⁹⁶.

⁹⁴ A. Rybińska, *Partnerstwo Wschodnie to polityczny trup. Zginęło w starciu z brutalną polityką Kremla. I nie da się go już ożywić*, 24.05.2015, <http://wpolityce.pl/swiat/245693-partnerstwo-wschodnie-to-polityczny-trup-zginelo-w-startciu-z-brutalna-polityka-kremla-i-nie-da-sie-go-juz-ozywic> [dostęp: 20.07.2015], B. Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, „Zeszyty Natolińskie” 2014, nr 59, http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_59.pdf [dostęp: 20.07.2015].

⁹⁵ Zob. szerzej: R. Borkowski, *Dekompozycja Grupy Wyszehradzkiej jako efekt polityki RP wobec konfliktu ukraińskiego*, [w:] K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), *op. cit.*, s. 282–297.

⁹⁶ R. Kupiecki, *Dlaczego szczyt NATO w Warszawie jest ważny?*, 28.10.2015, <http://www.polska->

W odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa energetycznego jeszcze długo Rosja pozostanie dla Polski głównym dostawcą surowców energetycznych. Nie oznacza to jednak, że nie należy dywersyfikować źródeł i kierunków ich dostaw, zwiększać rolę odnawialnych źródeł energii w ogólnym bilansie energetycznym państwa. Wyzwaniem pozostaje jednocześnie udział Polski w tworzeniu unijnej polityki energetycznej, zwłaszcza w kontekście obserwowanego kryzysu unijnej solidarności.

Podsumowanie

Wydarzenia we wschodniej części Ukrainy, niewątpliwie stanowią największe wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w XXI wieku. Ukraina z racji swego położenia geopolitycznego na styku cywilizacji Wschodu i Zachodu z reguły stanowiła przedmiot, a nie podmiot polityki zagranicznej rywalizujących o wpływy w tym regionie mocarstw. Kryzys ukraiński dodatkowo to uwypuklił. Dla Polski przyniósł on z kolei szereg implikacji zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa w wymiarze militarnym, a także w relacjach bilateralnych z USA, Rosją i Ukrainą oraz na forum UE. Podał pod dyskusję wiele funkcjonujących już wcześniej w polityce wschodniej dylematów, dotyczących przyszłości wspomnianych relacji i współpracy na obszarze Europy Wschodniej. Nowym polskim władzom – zarówno w osobie prezydenta, jak i rządu – przyszło stanąć przed wyzwaniem rozstrzygnięcia ów rozlicznych dylematów, których efekty będziemy oceniać dopiero z perspektywy czasu.

Kryzys ukraiński na trwale wpisze się w najnowszą historię Europy Wschodniej. Jego przezwyciężenie będzie zapewne procesem długotrwałym i wymagającym porozumienia wszystkich zaangażowanych stron. Polska, która może się poszczycić kilkoma sukcesami na tym polu, pomimo wielu trudności, może wciąż odegrać pozytywną rolę w próbach pokojowego rozwiązania konfliktu o ile zacznie kierować się realizmem politycznym. Nie rezygnując przy tym z roli dobrego adwokata interesów Ukrainy w UE, polski rząd powinien za istotnego partnera w regionie uznać również Rosję, tak jak ma to miejsce w polityce wschodniej zdecydowanej większości państw Zachodu kierujących się realistyczną oceną sytuacji.

-zbrojna.pl/home/articleshow/17503?t=Dlaczego-szczyt-NATO-w-Warszawie-jest-wazny- [dostęp: 12.11.2015].

Iwona Pieróg

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Zaangażowanie Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji Bośni i Hercegowiny

Abstrakt

Celem opracowania jest przedstawienie zaangażowania Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji w Bośni i Hercegowinie, zwłaszcza integracji Bośni i Hercegowiny z UE. Unia początkowo skupiała się na pomocy finansowej Bałkanom, realizując określone programy, których celem było wyciszenie napięć pomiędzy mniejszościami oraz odbudowa regionu po latach wojen. Wzmoczona aktywność Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie w postaci misji cywilnych oraz wojskowych w tym regionie wynika głównie z położenia geograficznego. Wybuch konfliktu pomiędzy mniejszościami, mógłby spowodować destabilizację całego regionu.

Słowa kluczowe: integracja, Bośnia i Hercegowina, Unia Europejska, pomoc finansowa, misje cywilne oraz wojskowe UE

European Union's commitment to the stabilization of the situation in Bosnia and Herzegovina

The study presents European Union's commitment to the stabilization of the situation in Bosnia and Herzegovina, especially in integration Bosnia and Herzegovina with UE. Initially this related financial support, through the implementation of specific programs. The goal of programs were eliminated tensions relations between minorities and reconstruction of the region after war. In subsequent years, European Union activity was more intense by civilian and military missions. Commitment of EU to stabilization of the situation in Bosnia and Herzegovina is motivate geographical location. The Outbreak of conflicts between minorities, could cover neighboring countries, causing destabilization of the entire

region. In today's era of the problems facing the European Union, which is a crisis of migration, the above subject seems to be extremely important.

Key words: integration, Bosnia and Herzegovina, European Union, financial support, civilian and military missions EU

Wprowadzenie

W świetle istniejących niepokojów, wojen oraz konfliktów toczących się niemal w każdej części globu – pokój jest jedną z najbardziej pożądanых wartości współczesnego świata. Wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej jest nie tylko tworzenie pokoju, ale przede wszystkim jego utrzymanie. Współcześnie w budowanie pokoju na skonfliktowanym terytorium, coraz częściej angażują się państwa oraz Organizacje Międzynarodowe. Doskonałym tego przykładem jest Bośnia i Hercegowina, gdzie dzięki zaangażowaniu społeczności międzynarodowej zakończono wojnę toczącą się w państwie. Oczywiście samo zaprzestanie działań zbrojnych i podpisanie porozumienia pokojowego, nie oznaczało zakończenia konfliktu. Niezwykle istotnym okazało się być zaangażowanie czynników zewnętrznych, w proces implementacji postanowień porozumienia pokojowego, którego efektem miała być stabilizacja państwa.

Obecnie największą aktywnością w Bośni i Hercegowinie wykazuje się Unia Europejska, co spowodowane jest głównie położeniem geograficznym. Bośnia i Hercegowina leży w bezpośrednim sąsiedztwie Unii Europejskiej, zatem ewentualne odrodzenie się konfliktu mogłoby spowodować rozlanie się walk na sąsiednie państwa prowadząc do destabilizacji całego regionu. Ewentualne przyjęcie Bośni i Hercegowiny do Unii Europejskiej wydaje się być gwarantem zapewniającym pokój w tej części Europy.

Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla Bośni i Hercegowiny

Unia Europejska z czujnością obserwowała konflikty toczące się na terenach byłej Jugosławii. Szczególną jej aktywność, w stabilizację regionu należy zauważyć po podpisaniu porozumienia pokojowego w Dayton¹,

¹ Porozumienie pokojowe zawarte w Dayton, w Stanach Zjednoczonych (stan Ohio) 21 listopada 1995 r., a podpisane 14 grudnia tego samego roku w Paryżu. W negocjacjach dotyczących postanowień zawartych w porozumieniu brali udział ówcześni przywódcy walczących stron (prezydenci Serbii – Slobodan Milosevic, Chorwacji – Franjo Tudman, BiH – Alija Izetbegovic) oraz obserwatorzy i przedstawiciele społeczności międzynarodowej. Główne punkty porozumienia to: podział BiH na Republikę Serbską i Federację Muzułmańsko-Chorwacką, na stolicę BiH wyznaczono Sarajewo, obowiązek przeprowadzenia w kraju wolnych wyborów, wprowadzenie sił międzynarodowych na teren

kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie. W pierwszej połowie lat 90. XX wieku Unia Europejska udzielała pomocy finansowej głównie Bałkanom Zachodnim. Przekazane środki miały na celu pomoc w implementacji postanowień pokojowych zawartych w Dayton oraz przywrócenie stabilności w regionie. Wsparcie finansowe realizowano w ramach programów ECHO², OBNOVA³ czy PHARE⁴. Państwa otrzymały również pomoc w zakresie wspierania nowych struktur rządowych, administracji cywilnej, a także makroekonomicznej (szczegółowy wykaz przekazanych środków w ramach powyższej pomocy obrazuje tabela 2). Największym beneficjentem pomocy finansowej, ze strony Unii Europejskiej, w latach 1991–2000 była Bośnia i Hercegowina, która łącznie otrzymała nieco ponad 2,160 mld euro (zob. tabela 1).

Tabela 1. Wsparcie finansowe dla Bałkanów Zachodnich w latach 1991–2000 (w mln euro)

Państwo	1991–1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Suma
Albania	368,13	90,15	55,25	97,90	54,30	205,24	41,29	912,26
BiH	495,47	216,38	442,42	360,86	295,25	223,95	125,83	2,160,15
Chorwacja	204,86	38,74	33,56	26,96	24,14	18,63	19,31	366,20
Federalna Republika Jugosławii	170,62	39,95	24,47	18,13	24,08	124,41	288,59	690,24
Macedonia	96,57	34,43	25,00	73,71	25,48	108,61	47,07	410,87
Kosowo					13,16	259,60	510,12	782,88

Źródło: European Commission, *CARD Assistance Programme to the western Balkans*, www.mathra.gr [dostęp: 25.05.2015]

BiH, ustalono obecny system polityczny kraju, obowiązek bezwzględnego przestrzegania praw człowieka. Porozumienie zakończyło wojnę domową która toczyła się na terenie Bośni i Hercegowiny w latach 1992–1995. Zob. szerzej: *The General Framework Agreement for Peace In Bosnia and Herzegovina*, www.ohr.int [dostęp: 20.05.2015].

² Program wspiera przede wszystkim pomoc humanitarną oraz ochronę ludności. Zob. szerzej: *Humanitarian aid and civil protection*, ec.europa.eu [dostęp: 20.05.2015].

³ OBNOVA – (*EC emergency support programme for the western Balkans*) program obejmował pomocą Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Macedonię oraz Chorwację. Głównie obejmował pomoc w zakresie odbudowy i integracji regionu, oraz zapobieganiu odrodzenia się konfliktów, Szerzej: *United Nations Economic commission for Europe*, www.unece.org [dostęp: 20.05.2015].

⁴ PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) program koncentrujący się na pomocy w kwestiach rozwojowych, np. odbudowie instytucjonalnej. Program początkowo przewidziany dla Polski i Węgier, (stąd też nazwa programu). W następnych latach działalności programu objął swoim działaniem inne kraje.

Tabela 2. Wsparcie ze strony UE w latach 1991–2000 (w mln euro)

Program/ Zakres pomocy	1991–1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	suma
PHARE/OBNOVA				228,12	207,07	188,26	118,36	100,85	842,66
Specyfikacje			70,00	65,40	39,90	15,00	30,90	3,96	225,16
Media		0,21	0,65	1,65	4,09	2,24			8,84
Demokracja i Prawa człowieka			0,70	4,80	4,80	1,80	0,79	0,62	13,51
ECHO		495,26	145,03	142,45	105,00	87,95	58,90	0,40	1.034,99
DG ECFIN1							15,00	20,00	35,00

Źródło: European Commission, *CARD Assistance...*, op. cit.

Bruksela wyznaczyła założenia swojej polityki zagranicznej wobec Bałkanów Zachodnich⁵ wyrażając gotowość do odbudowy regionu po latach wojen, pomoc w przezwyciężeniu konfliktów oraz napięć powstałych pomiędzy mniejszościami etnicznymi. Postanowiono skupić się głównie na stopniowej integracji państw byłej Jugosławii z UE w ramach tzw. podejścia regionalnego, które zakładało dalsze wsparcie dla regionu, w kwestii realizacji postanowień zawartych w porozumieniu pokojowym, oraz stworzenie politycznej stabilności i dobrobytu gospodarczego. Powyższe założenia miały zostać zrealizowane poprzez ożywienie aktywności gospodarczej w regionie, ustanowienie, a następnie utrzymanie demokracji i praworządności oraz zapewnienie praw człowieka i poszanowanie mniejszości narodowych⁶. Wyrazem coraz intensywniejszego zaangażowania się UE, w procesy integracyjne i stabilizacyjne regionu byłej Jugosławii, to głębsza współpraca na linii UE–Bałkany Zachodnie, w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia (*Stabilisation and Association Process – SAP*)⁷. Proces ów zakładał wzmocnienie funkcjonującego dotychczas regionalnego podejścia UE, współpracy gospodarczej oraz stworzenia dobrosąsiedzkich relacji pomiędzy państwami bałkańskimi, zainicjowanie procesu transformacji systemowej, kształtowanie otwartych, demokratycznych i rynkowo

⁵ „Bałkany Zachodnie” – termin odnoszący się do obszaru Europy Południowo-Wschodniej. Subregion obejmujący: Czarnogórę, Chorwację, Macedonię, Serbię, Albanię, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo. Pojęcie wpisane na geopolityczną mapę Europy po rozpadzie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. J. Burski, *Bałkany Zachodnie na drodze ku zjednoczonej Europie*, Ekspertyzy Departamentu strategii i planowania polityki zagranicznej MSZ, Warszawa 2002, nr 114, s. 3.

⁶ Podejście regionalne zostało wypracowane w lutym 1996 r. przez Radę do spraw ogólnych UE, zob. szerzej: www.europa.eu [dostęp: 30.05.2015], J. Burski, *Bałkany Zachodnie...*, op. cit., s. 6–8.

⁷ Proces uruchomiony w 1999 roku, wzmocniony na szczycie w Salonikach w 2003 roku. Zob. szerzej: *European Commission- Enlargement- Stabilisation and Association Process*, ec.europa.eu; W. Manteuffel, *Bałkany Zachodnie w drodze do UE*, www.psz.pl.

zorientowanych społeczeństw⁸. W ramach powyższego procesu zawierane są Układy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreements – SAA*)⁹. Zawarcie Układów jest niezwykle istotnym elementem, gdyż wspomaga państwo w dojściu do etapu stowarzyszenia, czego konsekwencją jest uzyskanie statusu kandydata do Unii Europejskiej. Bruksela wskazuje podjęcie konkretnych działań, w celu przeprowadzenia niezbędnych reform oraz oferuje państwu dalszą pomoc finansową. Podpisanie Układów zapewnia również preferencje handlowe poszczególnych państw z UE oraz inicjuje podjęcie dialogu w kwestii spraw wewnętrznych. Ponadto Układy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu zobowiązują państwa do współpracy z Międzynarodowym Trybunałem ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia- ICTY*)¹⁰.

W dniu 1 czerwca 2015 r. wszedł w życie Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, zawarty w 2008 roku, pomiędzy Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną. Tym samym Unia Europejska zaapelowała do Bośni i Hercegowiny by podtrzymywały obecną korzystną dynamikę działania. Zwrócono również uwagę na wprowadzenie niezbędnych reform przy pomocy UE, w kwestii gospodarki, praworządności, dobrych rządów, efektywnego systemu współdziałania w sprawach związanych z UE, z zastrzeżeniem zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w powyższe kwestie. Efektem powyższych reform, będzie rozważenie wniosku o potencjalne członkostwo Bośni i Hercegowiny w Unii Europejskiej¹¹. Należy podkreślić, że powyższy wniosek został złożony przez władze Bośni i Hercegowiny (a konkretnie przez członka Prezydium Bośni – Dragana

⁸ Pakt podpisany 10 czerwca 1999 r. w Kolonii. Zob. szerzej: B. Górka-Winter, *Polityka zewnętrzna UE wobec Bałkanów Zachodnich-wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE*, „Biuletyn PISM”, Warszawa 1999, nr 36 (140), s. 850.; Prezydent RP na Konferencji „Pakt stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej”, www.prezydent.pl, <http://www.europarl.europa.eu/> [dostęp: 30.05.2015]; J. Burski, *Balkany Zachodnie...*, op. cit.

⁹ Zob. szerzej: J. Burski, *Balkany Zachodnie...*, op. cit., s. 9–10.

¹⁰ Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii został utworzony 25 maja 1993 r., decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji nr 827. Powodem utworzenia Trybunału były liczne naruszenia prawa humanitarnego w byłej Jugosławii w związku z toczącymi się wojnami w latach 90-tych XX wieku. Głównymi celami Trybunału są: osądzenie zbrodniarzy wojennych, powstrzymanie dalszych okrutnych zbrodni, promowanie pojednania w byłej Jugosławii konsekwencją czego jest przywrócenie pokoju, Siedziba Trybunału znajduje się w Hadze, w skład jego wchodzi 16 sędziów, którzy są wybierani co 4 lata przez Zgromadzenie Ogólne NZ. Zob. szerzej: www.icty.org, *Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii*, www.unic.un.org.pl [dostęp: 03.06.2015]; zob. szerzej: W. Manteuffel, *Balkany Zachodnie w drodze do UE* www.psz.pl [dostęp: 03.06.2015].

¹¹ *Bośnia i Hercegowina: zawarcie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu*, <http://www.consilium.europa.eu/>.

Čovića) 15 lutego 2016 r.¹² Niniejsza data traktowana jest przez władze oraz obywateli Bośni i Hercegowiny jako najważniejszy dzień od czasu podpisania porozumienia pokojowego w Dayton¹³. Należy zaznaczyć, że złożenie wniosku o członkostwo nie oznacza końca starań Bośni i Hercegowiny w kwestii przystąpienia do Unii Europejskiej. Władze Bośni i Hercegowiny mają nadzieję na otrzymanie statusu kandydata w przeciągu roku od złożenia wniosku o członkostwo. Jednakże założenie to wydaje się być mało realne, z uwagi na wciąż istniejące wewnętrzne podziały etniczne. Ponadto Bośnia i Hercegowina winna skupić się przede wszystkim na dostosowaniu prawa wewnętrznego do prawa unijnego. Szczególnie zmian należy dokonać w konstytucji, reformie gospodarki oraz sądownictwa, walce z korupcją oraz ochronie praw człowieka. Obecnie Bośnia i Hercegowina, od 2003 roku, posiada status potencjalnego kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej¹⁴.

Bośnia i Hercegowina w 2000 roku objęta została programem Pomocy Wspólnotowej na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARD-S*)¹⁵ (tabela 3). Jednym z głównych celów pomocy było przybliżenie całego regionu Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej. Po wygaśnięciu programu, Komisja UE oceniła skuteczność pomocy w procesie stabilizacji odbudowy. Nieco gorzej natomiast oceniono postępy w kwestii ulepszenia zdolności administracyjnych, gdyż w początkowej fazie trwania projektu przywiązywano zbyt małą wagę do rozwoju instytucjonalnego. Ponadto wytyczne, które nakreśliła Komisja, do poszczególnych państw były niewystarczające i zbyt ogólnikowe.

¹² <http://www.sarajevotimes.com/bh-submitting-its-application-for-the-eu-membership-today/> [dostęp: 16.02.2016].

¹³ <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artikul/fundusze-unijne-do-ue-chce-przystapic-bo-snia,142,0,20,19982.html> [dostęp: 16.02.2016].

¹⁴ Podczas szczytu UE-Bałkany Zachodnie, w Salonikach, zatwierdzono tzw. „Agendę z Salonik”, w której wyrażono poparcie ze strony państw członkowskich UE w kwestii potencjalnego członkostwa dla poszczególnych państw. Ponadto agenda wprowadzała intensyfikację stosunków pomiędzy UE a Bałkanami Zachodnimi w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia. Zob. szerzej: *Bosnia and Herzegovina*, ec.europa.eu.

¹⁵ Pomoc została zaplanowana na lata 2000-2006. Na program przeznaczono ponad 5 000 mln euro (dot. wszystkich krajów Bałkanów Zachodnich). Program przyjęty w rozporządzeniu Rady UE nr 2666/2000, 5 grudnia 2000 r. Program ma na celu odbudowę, stabilizację demokratyczną, umożliwienie powrotu uchodźcom, rozwój instytucji i legislacji, wzmocnienie rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, powstanie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój mediów oraz działalność wolnorynkową, przeprowadzenie reform strukturalnych, promocję współpracy regionalnej pomiędzy poszczególnymi państwami bałkańskimi oraz państwami członkowskimi UE. Zob. szerzej: *Komunikat Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat sprawozdania specjalnego nr 5/2007 w sprawie zarządzania programem CARDS przez Komisję*, www.eca.europa.eu; *CARDS*, www.europa.ba, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej MSZ, *Fundusze i Programy Pomocowe UE*, s. 15.

Z początkiem 2007 roku, w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia, powyższa pomoc została zastąpiona programem pomocy przedakcesyjnej IPA¹⁶ (tabela 4), a następnie IPA II¹⁷ (tabela 5).

Tabela 3. Środki przeznaczone dla Bośni i Hercegowiny w ramach programu CARDS (wkład w mln euro)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Razem
Kwota	90,3	105,2	71,9	63,0	72,0	49,4	51,0	502,8

Źródło: A. Paterek, *Polityka Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich*, [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Lubomirowi Zyblikiewiczowi, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2009, s. 313.

Tabela 4. Środki przeznaczone dla Bośni i Hercegowiny w ramach programu IPA (wkład w mln euro)

Komponenty	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pomoc w okresie przejściowym i rozwoju instytucjonalnym	58.1	69.9	83.9	100.7	102.7	102.7	103.5
Współpraca transgraniczna	4	4.9	5.2	4.7	4.7	5.2	5.3
suma	62.1	74.8	89.1	105.4	107.4	107.9	108.8

Źródło: http://europa.ba/?page_id=514 [dostęp: 04.06.2015].

Tabela 5. Środki przeznaczone dla Bośni i Hercegowiny w ramach programu IPA II (w mln euro)¹⁸

	2014	2015	2016	2017	Suma
a. Reformy w ramach przygotowań do członkostwa w UE	11	17	18	18	64
b. Rozwój społeczno-ekonomiczny	24.7	11.7	13.7	13.7	63.8
c. Zatrudnienie, polityka społeczna, edukacja, innowacyjność i rozwój, równość i rozwój zasobów ludzkich	4	11	11	11	38
W sumie	39.7	39.7	42.7	43.7	165.8

Źródło: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina/index_en.htm [dostęp: 07.03.2016].

¹⁶ Instrument pomocy przedakcesyjnej którego celem jest poprawa skuteczności i spójności pomocy poprzez wprowadzenie ujednoliconych ram w kwestii: wzmocnienia zdolności instytucjonalnej, rozwoju społecznego i ekonomicznego, współpracy transgranicznej i ponadgranicznej oraz rozwoju wsi. Beneficjentami IPA są państwa posiadające status kandydata jak i potencjalni kandydaci na członków Unii Europejskiej. Pomoc przewidziana była na lata 2007–2013. Zob. szerzej: IPA, www.europa.ba, www.ipabih.com.

¹⁷ Czas trwania programu został przewidziany na lata 2014–2020.

¹⁸ Należy wziąć pod uwagę fakt, iż dane przedstawione w tabeli są orientacyjne, i rzeczywiste roczne alokacje mogą ulec zmianie.

Poza wsparciem Bośni i Hercegowiny, w ramach powyższych programów, Unia Europejska zaangażowała się w pomoc Bałkanom podczas powodzi, mającej miejsce w maju 2014 roku. Największych szkód żywioł dokonał na terenach Bośni i Hercegowiny, gdzie poszkodowana została jedna czwarta ludności¹⁹. Tego samego roku w sierpniu Bruksela uruchomiła program o nazwie *EU Floods Recovery Programme*, mający na celu odbudowę państwa po klęsce żywiołowej. Unia Europejska po raz kolejny wspomogła Bośnię i Hercegowinę finansowo, przekazując państwu 43 520 000 euro²⁰. Kwota została przeznaczona na odbudowę zniszczonych mieszkań, dróg, mostów, szkół, urzędów i szpitali. W dniu 16 lutego 2016 r., przedstawiono efekty działań, w ramach przyznanej pomocy. Melvin Asin, szef delegacji UE podsumował, że udało się zrealizować wszystkie zakładane cele dla przezwyciężenia negatywnych skutków powodzi²¹.

Wszystkie powyższe programy, prowadzone w ramach działalności Unii Europejskiej, a szczególnie pomoc finansowa – świadczą o istotnym zaangażowaniu Brukseli w stabilizację Bośni i Hercegowiny. Unia Europejska zainwestowała i nadal inwestuje wysokie kwoty aby ostatecznie doprowadzić do pełnej integracji Bośni i Hercegowiny z instytucjami unijnymi. Jednakże nie należy zapominać, że pomoc finansowa nie jest jedyną formą zaangażowania Unii w państwie.

Misje cywilne i wojskowe UE w Bośni i Hercegowinie

Poza realizacją wyżej przedstawionych programów finansowych i rozwojowych, Unia Europejska jest aktywnym uczestnikiem misji cywilnych oraz wojskowych. Jedną z nich rozpoczęto 1 stycznia 2003 roku, jako Misja Policyjna Unii Europejskiej (*European Union Police Mission –EUPM*)²², której działalność przewidziano początkowo na 3 lata. Powyższa misja była pierwszą, którą realizowano w ramach Europejskiej Polityki

¹⁹ http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Wielka-powodz-w-Bosni-i-Hercegowinie-Przemieszczone-miasty-i-zagrozenie-epidemia,wid,16621550,wiadomo-sc.html?icaid=1169c7&_tictsn=3 [dostęp: 02.06.2015].

²⁰ http://europa.ba/?page_id=541 [dostęp: 02.06.2015].

²¹ <http://www.sarajevotimes.com/eu-floods-recovery-programme-presents-its-overall-results/> [dostęp: 18.02.2016].

²² EUPM jest kontynuacją Międzynarodowych Sił Policyjnych Organizacji Narodów Zjednoczonych (*International Police Task Force-IPTF*). Do głównych zadań misji ONZ należało monitorowanie sytuacji wewnętrznej w państwie, szkolenie oraz wspieranie policji bośniackiej, doradztwo w zakresie tworzenia cywilnych, multietnicznych służb bezpieczeństwa oraz pomoc w realizacji postanowień porozumienia z Dayton. Siedzibę misji ustanowiono w Sarajewie. Zob. szerzej: *Bosnia and Herzegovina-UNMIBH-Mandate*, www.un.org.

Bezpieczeństwa i Obrony. W obszarze działalności EUPM, wyznaczono 4 główne cele strategiczne:

1. Walka z przestępczością zorganizowaną oraz korupcją poprzez wspieranie agencji policyjnych w strukturach państwowych i lokalnych;
2. Stworzenie odpowiedzialnej i niezależnej policji poprzez monitorowanie działalności wysoko postawionych funkcjonariuszy;
3. Wprowadzenie finansowej przejrzystości i trwałości lokalnej policji, która miała być uzyskana przez niezależność budżetową oraz podniesienie efektywności i skuteczności policyjnej;
4. Budowa struktur administracyjno-zarządzających w policji dzięki nadzorowi EUPM nad rekrutacją oraz rozwojem zintegrowanego Zarządzania Systemem Edukacji Policji.

Powyższe cele miały zostać zrealizowane w ramach programów które obejmowały m.in.: sądownictwo i policję kryminalną, strukturę administracyjną policji, porządek i bezpieczeństwo oraz Straż Graniczną. Każdy z programów miał być opatrzony specjalnym projektem, a było ich w sumie 120²³. Plan reformy policji był na tyle obszerny i intensywny, że nie wszystkie założenia udało się zrealizować przed wygaśnięciem mandatu²⁴. Początkowo działalność Unii Europejskiej, w ramach misji policyjnej, była szeroko krytykowana, co odzwierciedlały następujące dane. W 2004 roku w Republice Serbskiej przestępczość wzrosła o 22%, natomiast w Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej o 32%. Innym problemem byli wciąż zawodowo aktywni funkcjonariusze policyjni, którzy brali czynny udział w działaniach wojennych na początku lat dziewięćdziesiątych. Ponadto na misję EUPM zostali wysłani funkcjonariusze unijni, nieznający odpowiedniego języka, co powodowało trudności w porozumiewaniu się z lokalną policją²⁵. Ze względu na niewielkie postępy związane z reformą policji, mandat misji został przedłużony do 31 grudnia 2007 roku pod nazwą EUPM II. Ponadto strategiczne cele misji zostały nieco zmodyfikowane. Opierając się na doświadczeniach poprzednich 3 lat mandatu EUPM, skoncentrowano się na trzech priorytetach:

²³ P. Sokołowska, *Bilans działalności misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2009/2010, tom 4, s. 118.

²⁴ Do największych osiągnięć misji EUPM w latach 2003–2005 należy wypracowanie lepszej i silniejszej koordynacji i współpracy pomiędzy strukturami policji, dobre wyniki w walce z przestępczością zorganizowaną, sprawniej funkcjonujące posterunki policji na szczeblu kantonalnym, lepsza współpraca pomiędzy prokuraturą a policją. Zob. szerzej: *10 Years of EU Police Mission In Bosnia and Herzegovina*, European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina.

²⁵ <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/op-eds/eus-bosnia-police-mission-is-laughing-stock.aspx> [dostęp: 02.06.2015].

- 1) wsparcie dalszego procesu restrukturyzacji policji;
- 2) monitorowanie oraz rozliczanie lokalnej policji;
- 3) udzielanie wsparcia policji w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, przy współpracy misji wojskowej Unii Europejskiej EUFOR²⁶.

W ówczesnym okresie reforma policji była jednym z kluczowych wy-mogów postawionym przed Bośnią i Hercegowiną, warunkującym drogę do dalszej integracji z UE. W czasie trwania misji EUPM napotkano chwilowe trudności w realizacji mandatu, spowodowane wynikiem wyborów w 2006²⁷. W Republice Serbskiej wybory wygrał Milorad Dodik²⁸, który stanowczo sprzeciwiał się idei jednolitej struktury policji, utrudniając tym samym wprowadzenie jakichkolwiek reform w państwie. Pomimo przejściowego załamania, w kwestii realizacji ustanowionych celów misji, większość założeń została zrealizowana²⁹. Jednak mandat EUPM ponownie przedłużono do 31 grudnia 2009 r.³⁰ Ostatecznie Misja Policyjna UE wygasła 30 czerwca 2012 roku. W ostatnich latach realizacji mandatu skupiono się przede wszystkim na walce z przestępczością zorganizowaną, organizowaniu kampanii społecznych³¹ oraz promowaniu pozytywnego wizerunku policji. Na realizację mandatu EUPM, w latach 2002–2012, przeznaczono 32 940 897 euro³². Na zakończenie oraz podsumowanie dziesięciolecia misji EUPM zorganizowano dwudniowe seminarium dotyczące wpływu działalności misji na funkcjonowanie Bośni i Hercegowiny. Ówczesny minister obrony Bośni i Hercegowiny – Sadik Ahmetović oznajmił, że sytuacja instytucji policji uległa znaczącej po-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zob. szerzej: *Kronika wyborcza: październik 2006*, www.e-polityka.pl.

²⁸ Aktywny polityk oraz lider partii Sojuszu Niezależnych Socjaldemokratów. Zwolennik odłączenia Republiki Serbskiej od Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej.

²⁹ Siedem lata misji zaowocowało wprowadzeniem nowych instytucji: Dyrektoriat ds. Koordynacji Policji, Agencja ds. Analiz Medycyny Sądowej i Wiedzy Fachowej, Agencja ds. Edukacji i Zaawansowanych Szkoleń Personelu oraz Agencja ds. Wsparcia Policji, P. Sokołowska, *Bilans działalności...*, *op. cit.*, s. 120. Zob. szerzej: *10 Years of EU Police Mission In Bosnia and Herzegovina*, European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina; *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*, European Union Institute for Security Studies.

³⁰ *Ibidem*. Zob. szerzej: *10 Years of EU Police Mission In Bosnia and Herzegovina*, European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina; *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*, European Union Institute for Security Studies.

³¹ W ramach kampanii promowano pozytywny wizerunek kobiet w strukturach policji, poprzez programy typu *Talk Show*. Podczas kampanii EUPM i policji lokalnej organizowano szereg działań w celu wyedukowania młodzieży w kwestii niebezpiecznych skutków zażywania narkotyków. Kampanie obejmowały ponadto walkę z korupcją, edukację społeczeństwa w kwestii ostrożnej jazdy czy udzielaniu porad, jak uchronić się przed włamywaczami. Powyższe inicjatywy, jak i wiele innych były szeroko promowane w telewizji, radiu oraz Internecie. Zob. szerzej: *Our campaigns*, www.eupm.org.

³² http://www.eas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf [dostęp: 05.06.2015].

prawie, dziękując tym samym Unii Europejskiej za wsparcie w powyższej kwestii. Władze państwa zauważyły znaczącą poprawę stanu bezpieczeństwa i praworządności Bośni i Hercegowiny. Bruksela natomiast podkreśliła, iż mimo zakończenia misji EUPM, Unia Europejska z pewnością nie zmniejszy swojego zaangażowania w państwie. Zwiększy z kolei swoją działalność w dziedzinie zacieśnienia współpracy Bośni i Hercegowiny z instytucjami europejskimi. Misja policyjna EUPM, była jednym z pierwszych najistotniejszych działań Unii Europejskiej mającym na celu przybliżenie państwa do struktur unijnych³³.

Równoległe do EUPM, na terenie Bośni i Hercegowiny mandat realizowała kolejna misja – EUFOR Althea (*EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina*)³⁴ będącą największą wojskową operacją Unii Europejskiej. Misja rozpoczęła swoją działalność 2 grudnia 2004 r.³⁵ Dwa lata przed rozpoczęciem realizacji mandatu EUFOR, Bruksela wyraziła swoje zainteresowanie przejęciem operacji sił stabilizacyjnych po NATO³⁶. Społeczność międzynarodowa nie kryła obaw czy Unia Europejska jest w stanie przeprowadzić misję stabilizacyjną, na tak dużą skalę. Również i społeczność bośniacka miała ograniczone zaufanie, w stosunku do nowych sił. Jedynym słusznym krokiem, było zawarcie współpracy pomiędzy UE a NATO. Althea jest pierwszą misją Unii Europejskiej, która funkcjonuje na zasadach tzw. porozumienia *Berlin plus* co oznacza, że w przypadku przeprowadzania działań militarnych, siły EUFOR mogą korzystać z zasobów NATO.

Należy zaznaczyć, iż Unia Europejska przejmując zadania po NATO, realizowała mandat już na względnie ustabilizowanym terenie, zyskując okazję ku temu, aby sprawdzić swoje zdolności do prowadzenia tego rodzaju misji³⁷.

Misja Althea posiadała silny mandat, dzięki któremu miała prawo do użycia siły, w obronie własnej. Oddziały EUFOR posiadały zatem większą możliwość do implementacji postanowień pokojowych z 1995 roku. Zadania misji zostały podzielone na trzy grupy:

³³ *Ten Years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012*, Institute for Security Studies, styczeń 2013.

³⁴ Misja została powołana na mocy Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1575 z 2004 roku., Zob. szerzej: *Misje UE na Bałkanach*, www.psz.pl; *Berlin Plus agreement*, www.europarl.europa.eu.

³⁵ P. Sokołowska, *Problemy implementacji cywilnych aspektów porozumienia z Dayton na przykładzie Wysokiego Przedstawiciela oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość-teraźniejszość-perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011, s. 310.

³⁶ SFOR-Siły stabilizacyjne (*Stabilisation Force*) powołane na podstawie Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1088. Zob. szerzej: T. Bąk, *Rola i zadania polskich jednostek wojskowych w operacji wsparcia pokoju na Bałkanach*, [w:] *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton...*, op. cit., s. 111–131; www.nato.int.

³⁷ M. Gniazdowski, *Europejski Protektorat? Bośnia i Hercegowina...*, op. cit., s. 90–91.

1. tzw. operacje ramowe (Framework Operations), które odnosiły się do organizowania patroli wojskowych czy kontroli składów broni i amunicji;
2. tzw. operacje skoncentrowane (Focused Operations), czyli tropienie i ściganie zbrodniarzy wojennych oraz wydaniu ich Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu dla byłej Jugosławii w Hadze;
3. tzw. operacje wsparcia (Suport Operations) polegające na udzielaniu pomocy funkcjonariuszom bośniackim w walce z przestępczością zorganizowaną oraz przemytem narkotyków i broni³⁸.

Ponadto misja wspierała państwo w realizacji postanowień pokojowych z Dayton, dbała o bezpieczeństwo w regionie oraz oczyszczała powojenne tereny Bośni z min³⁹. Siły EUFOR wspierają władze Bośni i Hercegowiny w utrzymywaniu bezpieczeństwa w państwie oraz udzielają porad w zakresie szkolenia sił zbrojnych. Cele, jakie misja Althea miała do zrealizowania, należy podzielić na średnio- oraz długoterminowe. Te pierwsze obejmowały przede wszystkim wspieranie władz Bośni i Hercegowiny w kwestii integracji państwa z Unią Europejską. Natomiast za cel długoterminowy wyznaczono stworzenie z Bośni i Hercegowiny państwa stabilnego, multietnicznego oraz pokojowego.

W początkowym okresie działalności powyższych misji – Althea oraz EUPM – okazało się, że niektóre z realizowanych zadań dublują się. Obie posiadały stosowne struktury, które dostosowane były do walki z przestępczością zorganizowaną. Misja Althea posiadała tzw. Zintegrowany Oddział Policyjny, którego działalność pokrywała się z zadaniami EUPM. W późniejszym okresie zatem, aktywność misji Althea została ograniczona w ramach zadań z grupy trzeciej⁴⁰. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że działalność misji w zakresie ścigania zbrodniarzy wojennych uległa modyfikacji ze względu na schwytanie niemal wszystkich poszukiwanych. Wraz z powolnym postępem w państwie, siły EUFOR systematycznie są redukowane. Gdy misja Althea rozpoczynała swoją działalność liczyła 10 tys. żołnierzy, natomiast dzisiaj jest ich 800⁴¹. Pomimo względ-

³⁸ <http://www.stosunki.pl/?q=content/%C5%BCycie-i-%C5%9Bmier%C4%87-misji-eufor> [dostęp: 03.06.2015].

³⁹ P. Sokołowska, *Problemy implementacji...*, op. cit.; zob. szerzej: J. Knauer, *EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina*, Departament of EU International Relations And Diplomacy Studies, nr. 7/2011.

⁴⁰ <http://www.stosunki.pl/?q=content/%C5%BCycie-i-%C5%9Bmier%C4%87-misji-eufor> [dostęp: 03.06.2015].

⁴¹ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/?printMode=true#EUFOR%20Althea [dostęp: 03.06.2015].

nie stabilnej sytuacji w Bośni i Hercegowinie, nadal istnieje obawa o odrodzenie się konfliktów. W państwie często obserwowanym zjawiskiem są kryzysy rządowe, powodujące niezadowolenie obywateli, co w konsekwencji może doprowadzić do odrodzenia się dawnych waśni i spowodować jego wewnętrzny kryzys⁴². Dlatego też Unia Europejska jest nieufna wobec Bośni i Hercegowiny, pozostawiając w dalszym ciągu swoje siły na terenie państwa. Jednocześnie na terenie Bośni i Hercegowiny funkcjonuje inny organ unijny, wspierający państwo w procesie stabilizacji, jakim jest urząd Wysokiego Przedstawiciela.

Specjalny Przedstawiciel dla Bośni i Hercegowiny

Biuro Wysokiego Przedstawiciela⁴³ jest instytucją nadzorującą realizację postanowień planu pokojowego kończącego wojnę w Bośni i Hercegowinie. Organizacja ta posiada status misji dyplomatycznej, powołana została zgodnie z aneksem nr 10 Porozumienia z Dayton. Do głównych zadań Biura należy monitorowanie wdrażania postanowień pokojowych i koordynowanie działań organizacji oraz agencji cywilnych w Bośni i Hercegowinie, w celu zapewnienia sprawnej realizacji cywilnych aspektów porozumienia. Ponadto Wysoki Przedstawiciel został zobowiązany do pomocy humanitarnej, pomocy uchodźcom i osobom przesiedlonym oraz ochrony praw człowieka. Powinien brać także czynny udział w tworzeniu instytucji państwowych, a także utrzymywać kontakty z Republiką Serbską oraz Federacją Chorwacko-Muzułmańską⁴⁴. Biuro Wysokiego Przedstawiciela tworzone jest przez reprezentantów delegowanych państw do Rady ds. Wdrażania Pokoju (PIC), pracowników lokalnych oraz ekspertów. Jednym z najistotniejszych wydarzeń, mających wpływ na obecne funkcjonowanie niniejszej instytucji, była konferencja, która miała miejsce w 1997 roku w Bonn, kiedy to wypracowano nowe kompetencje dla Wysokiego Przedstawiciela. Zmiana spowodowana została brakiem dotychczasowych postępów w kwestii realizacji postanowień Porozumienia z 1995 roku. Uznano zatem, że Wysoki Przedstawiciel

⁴² Na początku 2014 r. w Bośni i Hercegowinie wybuchły liczne protesty z powodu niezadowolenia obywateli z sytuacji, jaka ma miejsce w państwie. Społeczeństwo protestowało przeciwko złej sytuacji ekonomicznej oraz wysokiemu bezrobociu sięgającemu niemal 45%. Protesty miały miejsce głównie w Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej, w Tuzli (gdzie zamkniętych zostało 4 fabryki), Mostarze, Zenicy oraz Sarajewie. Do demonstracji doszło również w Republice Serbskiej, w miastach Bihać i Banja Luka. Władze Bośni i Hercegowiny wydarzenia te określiły jako najgorsze od czasów wojny. Zob. szerzej: Bośnia i Hercegowina na rozdrożu, www.wiadomości.pl.

⁴³ W skrócie OHR – Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina.

⁴⁴ http://www.ohr.int/?page_id=1161&lang=en [dostęp: 04.06.2015].

decydować będzie o losach urzędników, którzy łamią prawo utrudniając realizację postanowień porozumienia. Ponadto narzucać ma ustawy, w przypadku gdy instytucje państwowe Bośni i Hercegowiny nie będą w stanie samodzielnie i skutecznie stanowić prawa⁴⁵.

W 2002 roku Wysokiego Przedstawiciela mianowano Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej (EUSR). Jako pierwszy, na powyższe stanowisko, wybrany został Lord Ashdown. Mandat EUSR oparty jest na celach polityki Unii Europejskiej co do Bośni i Hercegowiny. Cele te skupiają się wokół stworzenia stabilnej i wieloetnicznej Bośni i Hercegowiny oraz pokojowej współpracy z państwami sąsiadującymi, co w konsekwencji ma doprowadzić do integracji państwa z Unią Europejską.

W kwestii realizacji celów polityki Unii Europejskiej względem Bośni i Hercegowiny, mandat EUSR obejmuje:

- a) udzielanie porad i pomocy w procesie politycznym;
- b) wsparcie ogólnej koordynacji polityki Unii Europejskiej bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty;
- c) zapewnienie lokalnego doradztwa politycznego dowódcy EUFOR, w tym w odniesieniu do Zintegrowanych Jednostek Policji, z których może korzystać w porozumieniu z dowódcą EUFOR;
- d) wzmocnienie wewnętrznej koordynacji i spójności działań Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, przykładowo poprzez dostarczanie niezbędnych informacji szefom misji UE;
- e) zapewnienie zgodności i spójności wobec społeczeństwa, bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty. Rzecznik EUSR będzie głównym punktem kontaktowym Unii Europejskiej dla mediów Bośni i Hercegowiny dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- f) sprawowanie nadzoru nad szeregiem działań w dziedzinie praworządności i w tym kontekście doradztwo Sekretarzowi Generalnemu/Wysokiemu Przedstawicielowi i Komisji;
- g) w ramach szerszych obowiązków, jest uprawniony do wdawania wskazówek Szefowi Misji/Komisarzowi Policji Misji Policyjnej Unii Europejskiej;
- h) gdy działalność Wspólnoty oraz działania w ramach Tytułu IV Traktatu o Unii Europejskiej, w tym Europolu, są zainteresowane, doradza, a w razie potrzeby uczestniczy w wymaganej koordynacji lokalnej;
- i) z uwagi na spójność i możliwość wspólnego działania, prowadzi

⁴⁵ P. Sokołowska, *Problemy implementacji cywilnych aspektów porozumienia z Dayton na przykładzie aktywności Wysokiego Przedstawiciela oraz Unii Europejskiej*, [w:], *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton...*, op. cit.

stałe konsultacje w kwestii Wspólnotowej Pomocy na rzecz Odbudowy, Rozwoju i Stabilizacji⁴⁶.

Specjalny Przedstawiciel jest odpowiedzialny za wykonywanie mandatu i działa pod zwierzchnictwem i kierownictwem Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela. Specjalny Przedstawiciel jest także nieustannie wspierany przez specjalny zespół unijny w wykonywaniu mandatu, przyczyniając się do większej skuteczności działalności Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie. Działania EUSR koordynowane są z działaniami Sekretarza Generalnego/ Wysokiego Przedstawiciela, Prezydencji i Komisji, w celu zapewnienia spójności współpracy pomiędzy jednostkami. EUSR współpracuje także z innymi podmiotami międzynarodowymi oraz regionalnymi, które obecne są na terenie państwa, między innymi z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie⁴⁷.

Przedstawione powyżej formy zaangażowania Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji Bośni i Hercegowiny przedstawiają złożoność instrumentów cywilnych oraz wojskowych, jakimi Wspólnota posługuje się w państwie. Należy zatem postawić pytanie czy powyższa wielopłaszczyznowość działalności Unii Europejskiej przekłada się na poprawę sytuacji wewnętrznej w Bośni i Hercegowinie. Tej kwestii można przyjrzeć się pod kątem Indeksu Państw Upadłych⁴⁸. Poniższa tabela prezentuje pozycję Bośni i Hercegowiny, w niniejszym rankingu, w latach od 2005–2015. Należy zaznaczyć, że im niższa pozycja w rankingu tym bardziej dane państwo jest niestabilne. Przyjmuje się, że pierwsze dwanaście miejsc na liście zajmują państwa, które klasyfikowane są jako państwa upadłe. W dalszej kolejności plasują się państwa upadające i te, będące na krawędzi upadku. Natomiast pozycje od 41 do 60 zajmują państwa słabe. Utarło się, że pierwsze miejsca w rankingu zajmowane są przez państwa afrykańskie⁴⁹.

⁴⁶ Council Joint Action 2004/569/CFSP on the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina and repealing Council Joint Action 2002/211/CFSP, Article 3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004E0569> [dostęp: 06.06.2015].

⁴⁷ Council Joint Action 2004/569/CFSP on the mandate of the European Union Special Representative in Bosnia and Herzegovina and repealing Council Joint Action 2002/211/CFSP, Article 3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004E0569> [dostęp: 06.06.2015].

⁴⁸ Indeks Państw Upadłych (Failed States Indeks) - pierwszy ranking FSI ukazał się w 2005 r. na łamach magazynu Foreign Policy, we współpracy z organizacją pozarządową Fund for Peace. Indeks obejmuje w swoim spisie wszystkie państwa, które są oceniane przez ekspertów w dwunastu kategoriach obejmujących m.in.: kwestie uchodźstwa, chorób, bezpieczeństwa wewnętrznego, wskaźniku umiæralności oraz populacji, incydenty łamania praw człowieka czy delegitymizację prawa.

⁴⁹ A. Mania, R. Kłosowicz, *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012, s. 8–9.

Tabela 6. Pozycja Bośni i Hercegowiny w rankingu Indeksu Państw Upadłych w latach 2005–2015

Rok	Pozycja
2005	22
2006	35
2007	54
2008	54
2009	63
2010	60
2011	69
2012	79
2013	83
2014	86
2015	79

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z rankingu Indeksu Państw Upadłych, dostępnych na stronie internetowej: fsi.foundforpeace.org.

Pozycja Bośni i Hercegowiny w omawianym rankingu pozwala zauważyć, że sytuacja państwa stopniowo ulega polepszeniu. W 2005 r. Bośnia i Hercegowina została sklasyfikowana jako państwo upadające, natomiast w chwili obecnej jest poza zasięgiem państw słabych. Przyszłość pokaże jak długo i jak wysoko Bośnia i Hercegowina będzie pięła się w powyższym rankingu, aby ostatecznie ustabilizować się na jednym poziomie.

Z pewnością niezbędne będzie wprowadzenie zmian i przeprowadzenie reform w państwie, aby ostatecznie zintegrować się z Unią Europejską. Należy uświadomić sobie fakt, że państwo znajduje się obecnie na skrzyżowaniu pomiędzy Dayton a Brukselą. Z jednej strony system funkcjonowania państwa przez lata wypracowany w 1995 roku ulegał wielu modyfikacjom, a z drugiej jest w fazie implementacji porozumień zalecanych przez Unię Europejską. Potrzeba jest wypracowania jednego, najbardziej słusznego modelu państwa, aby móc konsekwentnie podążać jedną ścieżką.

Podsumowanie

Pomiędzy Unią Europejską a Bośnią i Hercegowiną zawarto wiele umów, porozumień oraz programów świadczących, o intensywności wzajemnych relacji. Nie można nie zauważyć szczególnego zaangażowania Wspólnoty, w stabilizację sytuacji państwa. Społeczność międzynarodowa szeroko komentuje poczynania Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, nie rzadko w negatywnym kontekście. Oczywiście, nie można nie zauważyć pewnych uchybień Wspólnoty, które wydarzyły się na przestrzeni lat. Za przykład niech posłużą przedstawione powyżej unijne misje - wojskowe oraz cywilne, gdzie brak doświadczenia w prowadzeniu tego typu misji ze strony UE, nie można uznać za usprawiedliwienie. Wspólnocie zarzucano, że niektóre z operacji przeprowadzane są zbyt wcześnie – szczególnie w kwestii reformy policji. Sugerowano, iż należało poczekać, aż społeczeństwo Bośni i Hercegowiny upora się z wewnętrznymi napięciami, porozumie co do kształtu oraz przyszłości państwa. Zarzucano również, że Bośni i Hercegowinie udzielana jest zbyt wysoka pomoc finansowa, od której państwo się uzależniło. Wypomina się także wysyłanie do Bośni i Hercegowiny funkcjonariuszy unijnych, którzy nie znali języka oraz przeszłości i specyfiki państwa, w którym prowadzą misje. Także w kwestiach politycznych, gdy zachodzi potrzeba podjęcia istotnych decyzji, państwo często wysługuje się kompetencjami Specjalnego Przedstawiciela. Oczywiście należy zastanowić się nad sensem tworzenia państwa, które bez permanentnej zewnętrznej pomocy nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować, gdzie symbole tożsamości narodowej, takie jak hymn, godło oraz flaga, zostały narzucone z zewnątrz⁵⁰.

Próbując dokonać oceny dotychczasowego zaangażowania Unii Europejskiej w stabilizację sytuacji Bośni i Hercegowiny, należałoby zastanowić się jak wyglądałoby dzisiaj państwo bez zewnętrznej pomocy. W tym kontekście należy przyznać, że osiągnięto szereg celów, które były realizowane w ramach unijnej polityki w stosunku do Bośni i Hercegowiny. Ponadto sam fakt złożenia wniosku o członkostwo, 15 lutego 2016 r., świadczy o powolnej, ale stopniowej stabilizacji państwa. Oczywiście należy podkreślić, że Bośnia i Hercegowina jest dopiero na samym początku swojej drogi do integracji z Unią Europejską, ale celu, jakim jest członkostwo w strukturach unijnych, nie jest niemożliwym do osiągnięcia.

⁵⁰ P. Sokołowska, *Problemy implementacji cywilnych...*, op. cit., s. 307.

Marek Musioł

Uniwersytet Wrocławski

Overview of the EU role in maintaining peace and security in the Middle East and Central Asia – preventive diplomacy and peace operations (sample case studies)

Abstract

Although the EU has existed since the early nineties, the framework and mechanisms of European political and security concepts (CFSP and CESDP) have been worked out starting from the late 90s. These projects are political and legal basis for ongoing EU operations in Europe and worldwide, and also ensure instruments for the EU preventive diplomacy. Hence the increasing activity of the European Union as an international actor was the principal impulse to elaborate this article¹. With reference to the overview of existing literature in analyzed matters that constitutes an essential source, it is necessary to emphasize such works as: R. Zięba – *The European Union as an actor in international relations; Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The Middle East, a region in crisis*; O. Waever – *The Middle East and Africa*; P. Serrano – *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*; W. Malendowski – *The role of the UN in maintaining international peace and security*; I. Popiuk-Rysińska – *The global system of security and regional agreements*; M. Labadi – *Preventive diplomacy, International Task Force on Preventive Diplomacy*². In the first part I briefly analyzed basic assumptions of the EU policy in the field of international security. Subsequently, I concentrated on the presentation of the EU past and current

¹ I used the following research methods: comparative analysis and analysis of official documents and reports.

² See more details: the list of references at the end of this article.

involvement in maintaining peace in the world relying on the EU official documents and reports. Another issue was the attempt to answer the question about the purpose of the EU's commitment to ensuring stability in Asia (case studies of the Middle East and Central Asia). Forms of the EU's involvement at this level are completely different from preventive measures (the Iranian nuclear crisis and the Middle East peace process) and from its own civilian peace missions (Iraq and Palestine)³. Therefore the aim of this article was to present arguments that over the last few decades the preventive role of stabilization prevails over the EU peace operations which are meant to ensure security in the neighborhood. Furthermore liberalism and constructivism dominate in the EU's stabilization policy. Finally the article shows that the EU rather tends to use measures within the soft power in the field of security in contrast to other international actors.

Key words: EU, Middle East, Central Asia, security, peace operations, preventive diplomacy

Przegląd roli UE w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie i Azji Środkowej – dyplomacja prewencyjna i operacje pokojowe (przykładowe studia przypadku)

Chociaż UE istnieje od lat 90. XX w., ramy i mechanizmy europejskich koncepcji politycznych i bezpieczeństwa (CFSP i CESDP) zostały wypracowane dopiero od II połowy lat 90-tych XX w. Projekty te są polityczną i prawną podstawą dla trwających operacji UE w Europie i na świecie oraz zapewniają instrumenty dla dyplomacji prewencyjnej UE. Dlatego też wzrastająca aktywność Unii Europejskiej, jako aktora międzynarodowego, była głównym impulsem do opracowania tego artykułu⁴. W odniesieniu do przeglądu istniejącej literatury w przedmiocie analizy artykułu, koniecznym jest wyodrębnienie takich prac jak: R. Zięba – *Unia Europejska jako aktor w stosunkach międzynarodowych; Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The Middle East, a region in crisis*; O. Waever – *The Middle East and Africa*; P. Serrano – *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*; W. Malendowski – *Rola ONZ w utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa*; I. Popiuk-Rysińska – *Globalny system bezpieczeństwa i porozumienia regionalne*; M. Labadi – *Preventive diplomacy, International Task Force on Preventive Diplomacy*⁵. W pierwszej części opra-

³ According to the title and the particular purpose of this article, I focused designedly on the presentation of sample case studies in the field of preventive diplomacy and peace operations. Thereby I was able to achieve comprehensively main aims and to verify the hypothesis and assumptions of my article. Moreover, this overview was selected on the basis of in-depth comparative analysis of official statements, declarations and reports adopted by the EU and each European countries. Nonetheless, it is also possible to narrow this article to only the Middle East issues in order to create more detailed description. However such an approach was not included in this overview.

⁴ Zastosowałem następujące metody badawcze: analiza komparatywna i analiza oficjalnych dokumentów i raportów.

⁵ Zobacz szerzej: wykaz bibliograficzny na końcu artykułu.

cowania przeanalizowano krótko podstawowe założenia polityki UE w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego. Następnie, skoncentrowano się na prezentacji przeszłego i obecnego zaangażowania UE w utrzymanie pokoju na świecie opierając się na oficjalnych dokumentach i raportach. Innym problemem była również odpowiedź na pytanie – jaki jest cel zaangażowania UE w zapewnianiu stabilności w Azji (studium przypadku Bliskiego Wschodu i Azji Środkowej). Formy zaangażowania UE na tym poziomie są bardzo zróżnicowane zaczynając od środków prewencyjnych (irański kryzys nuklearny i proces pokojowy na Bliskim Wschodzie), a kończąc na własnych cywilnych misjach pokojowych (Irak i Palestyna)⁶. Zatem podstawowym celem było zaprezentowanie argumentów, że w ostatnich kilku dekadach prewencyjna rola w stabilizacji przeważa nad operacjami pokojowymi UE, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa w sąsiedztwie. Co więcej liberalizm i konstruktywizm dominują w polityce stabilizacyjnej UE. Wreszcie opracowanie pokazuje, że UE jest bardziej skłonna do zastosowania środków w ramach *soft power* w obszarze bezpieczeństwa w przeciwieństwie do innych aktorów międzynarodowych.

Słowa kluczowe: UE, Bliski Wschód, Azja Środkowa, bezpieczeństwo, operacje pokojowe, dyplomacja prewencyjna

Peace operations and preventive diplomacy – general framework

The weakness of the UN collective security system is the primary reason for EU actions taken in the form of preventive diplomacy and peace missions in the Middle East and Central Asia. In recent years the UN has been helpless at facing crises and bringing a sustainable world order. Therefore the practice has been to delegate to regional organizations the task of maintaining peace and security in the most inflammatory parts of the world⁷. An important motive for the EU's activities is also the lack of a comprehensive and institutionalized system of regional security in Asia. The creation of the Asian security system will become a serious challenge, not only for the European Union, but also for the entire international community.

Ryszard Zięba indicates that military and civilian missions and preventive diplomacy are a part of a wider strategy which aims at the EU's

⁶ Zgodnie z tytułem i celem szczegółowym tego artykułu, skoncentrowałem się celowo na prezentacji przykładowych studiów przypadku w obszarze dyplomacji prewencyjnej i operacji pokojowych. Dzięki temu byłem w stanie osiągnąć kompleksowo główne cele i zweryfikować hipotezę oraz założenia mojego artykułu. Co więcej, ten przegląd został wyselekcjonowany na podstawie pogłębionej analizy komparatywnej oficjalnych oświadczeń, deklaracji i raportów przyjętych przez UE i poszczególne kraje UE. Niemniej jednak, oczywiście jest także możliwe zawężenie tego artykułu do jedynie problemów Bliskiego Wschodu, celem stworzenia bardziej szczegółowego opisu. Jednakże takie podejście nie zostało uwzględnione w tym przeglądzie.

⁷ I. Popiuk-Rysińska, *The global system of security and regional agreements*, [in:] *Globalization and international relations*, ed. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz, Warszawa 2004, p. 182.

becoming a key actor at the global level⁸. Joint actions adopted by the Council of the European Union are the legal basis for civilian and military peace operations. The most important types of EU peace operations include:

- stabilization operations;
- replacement operations;
- strengthening or reforming operations;
- observation operations;
- providing support for crisis management missions of other international organizations⁹.

Preventive diplomacy is implemented in the international arena by third parties, groups of countries or by international organizations such as the United Nations or the European Union¹⁰. The preventive diplomacy basically relies on alleviating of any tensions and taking diplomatic actions to find solutions that would prevent conflicts. The purpose of preventive diplomacy is also to prevent existing disputes from escalating into armed conflicts and to reduce conflicts within existing ones¹¹. The preventive diplomacy provides assistance with the use of peaceful means mentioned in Article 33 of the UN Charter (negotiation, mediation, research, reconciliation, arbitration, judicial settlement, recourse to regional organizations or arrangements).

EU policy towards the Middle East

• EU preventive diplomacy in the Middle East

Negotiations with Iran to halt the Iranian nuclear program, concern about the situation in Iraq, as well as terminating the Israeli-Arab conflict are the most important EU stabilization activities in the Middle East. Besides, the Middle East countries are a part of the European Neighborhood Policy, therefore the EU efforts aim to create a buffer zone in this region by promoting western and democratic values and rules of law. Barry Buzan and Ole Waever claim that the Middle East Regional Security Com-

⁸ R. Zięba, *The European Union as an actor in international relations*, Warsaw 2003, p. 244–264.

⁹ P. Serrano, *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*, [in:] *Civilian crisis management: the EU way*, ed. A. Nowak, Chaillot Papers no 90, The EU Institute for Security Studies, Paris 2006, p. 41–43.

¹⁰ M. Labadi, *Preventive diplomacy, International Task Force on Preventive Diplomacy*, East West Institute, EWI Brussels Center, Brussels 2007, p. 1–2.

¹¹ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, 17 June 1992, p. 5.

plex is a conflict formation and thereby constitutes a serious challenge for international and internal actors¹².

- **EU strategy towards Iranian nuclear crisis**

The involvement of France, Great Britain and Germany in finding a peaceful solution to the Iranian issue became the challenge for the EU preventive diplomacy¹³. Three EU countries together with China, Russia and the United States have been conducting a dialogue with Iran since 2003 with the intention of halting Iran's nuclear program¹⁴. In the Presidency Conclusions of 2004 the EU expressed its willingness to establish relations with Iran concerning its nuclear program, the fight against terrorism, human rights and Iran's position in the peace process in the Middle East¹⁵. In April 2006 Iranian President strongly rejected the supervised uranium enrichment, even under the threat of suspension of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)¹⁶.

In June 2006 EU countries submitted a draft of anti-crisis solutions. The project provided the following proposals: confirmation of the consent to develop Iran's nuclear program for exclusively peaceful purposes in accordance with the NPT, the EU support to build new nuclear reactors, the suspension of uranium enrichment by Iran, return to using the Additional Protocol to the NPT by Iran, which assumed uranium enrichment in Russia and support in organizing a new conference to promote dialogue and cooperation on regional security matters¹⁷. This project was rejected by the Iranian authority. The EU expressed concern about this decision as causing the negative impact of Iran on the stability and security in the Middle East. This applied as well in particular to threats of violence against Israel.

The EU remains engaged in a dialogue with Iran only because of economic interests. For this reason, the EU was against the boycott and isolation of Iran proposed by the USA. However, in February 2007 the EU de-

¹² B. Buzan, O. Waever, *Regions and Power. The Structure of International Security*, Cambridge 2003, p. 187.

¹³ M. Leonard, *Crunch-time on Iran: Five ways out of nuclear crisis*, Policy Brief, Centre for European Reform, London 2005, p. 1.

¹⁴ 2006 *A year of challenge for EU diplomacy*, "Xinhua", People's Daily Online, http://english.people.com.cn/200612/12/print20061212_331611.html, 05.04.2012, p. 2.

¹⁵ Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 17–18 June 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2, Brussels 2004, p. 18.

¹⁶ M. Ahmadinejad menace de sortir du Traité de non-prolifération, "Le Monde", 25 April 2006.

¹⁷ Les Six proposent à Teheran une large coopération dans le nucléaire civil, "Le Monde", 15 June 2006.

cided to impose restrictive measures against Iran such as the ban on the sale of products, materials, technology and software for nuclear power production to Iran¹⁸. In April 2007 the EU extended restrictions so that the ban was also put on the sale and supply of conventional weapons¹⁹.

The relations between the EU and Iran have deteriorated since 2010. Due to the development of the Iranian nuclear programme, the EU and U.S. imposed new sanctions on Iran. These sanctions have been described as the toughest European sanctions so far. These sanctions have been strengthened in October 2012 within the EU Council²⁰. 'The Council prohibited all transactions between European and Iranian banks, unless they are explicitly authorised by national authorities under strict conditions'²¹. These strict measures have focused on Iranian banks, trade and gas exports.

Now we should expect the new direction of the Iranian administration after the recent presidential elections. In 2013 Hasan Rouhani has been nominated the new president of the Islamic Republic of Iran. During the election campaign presented itself as a moderate politician and supporter of reform. These circumstances have created a new basis to hold negotiations with Iran. In January 2015, the E3/EU+3 and Iran declared to pursue talks to make 'further progress towards a long-term comprehensive solution on the nuclear issue'²².

• EU involvement in the Iraqi conflict

The purpose of EU activities in Iraq was to rebuild the country after the dictatorial rule of Saddam Hussein and the US intervention in 2003. In the Presidency Conclusions of 2004 the EU reaffirmed that the objective was a secure, stable, unified, prosperous and democratic Iraq that will positively contribute to stability in the region²³. Iraq should work constructively with its neighbors and the international community. The EU and its member states must cooperate with the Iraqi interim government and the people of Iraq to successfully achieve these objectives. The Eu-

¹⁸ Council of the European Union, Council Common Position 2007/140/CFSP of 27 February 2007 concerning restrictive measures against Iran, Official Journal of the European Union, L 61/49, Brussels 2007, p. 1–7.

¹⁹ Council of the European Union, Council Common Position 2007/246/CFSP of 23 April 2007 amending Common Position 2007/140/CFSP concerning restrictive measures against Iran, Official Journal of the European Union, L 106/67, Brussels 2007, p. 1–9.

²⁰ *EU imposes new sanctions on Iran*, "BBC", 15 October 2012, Retrieved 16 October 2012.

²¹ *Ibidem*.

²² *Press release on the E3/EU+3 and Iran negotiations*, PRESS RELEASE, Brussels, 07/01/2015.

²³ Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 17-18 June 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2, Brussels 2004, p. 22.

European Council has endorsed the United Nations Security Council Resolution 1546, which provides international support for Iraqis and has accepted the UN mandates to play the leading role in the political transition²⁴. The participation of EU countries in the Multinational Force in Iraq which is one of the largest donors of aid to Iraq, and the EU cooperation with the UN Protection Force were the most essential EU contributions to the reconstruction of Iraq²⁵.

Moreover, the European Union countries supported Iraqi authorities in the reconstruction of criminal justice and the rule of law²⁶. In addition, the EU was the world's largest donor of assistance to Iraq. Since 2003 1 bn euros has been earmarked for the reconstruction and recovery of Iraq²⁷, in particular in such areas as strengthening human rights and the rule of law, improving primary and secondary education, providing access to sustainable energy for all²⁸. The European Union should still ensure a permanent dialogue with the Iraqi authorities and neighbors to obtain the acceptance of its involvement in the transformation of Iraq²⁹. But basically the EU High Representative Federica Mogherini, in behalf of the EU, is deeply involved in enhancing the Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)³⁰. During the summit meeting, which was held in Brussels on 3 December 2014, Ministers taking part in the Global Coalition decided to focus on five priorities to counter ISIL/Daesh:

- Supporting military operations, capacity building and training,
- Stopping the flow of foreign terrorist fighters,
- Cutting off ISIL's/Daesh's access to financing and funding,
- Addressing associated humanitarian relief and crises,
- Exposing ISIL/Daesh's true nature³¹.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *EU security and Defence. Core documents*, Chaillot Paper, no 87, Vol. VI, EU Institute for Security Studies, Paris 2005 (2006), p. 54–55.

²⁶ Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 16-17 December 2004, 16238/1/04, REV 1, CONCL 4, Brussels 2004, p. 15.

²⁷ European Commission, *General Report on the activities of the European Union – 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p. 178. See: *EU-Iraq Relations*, http://eeas.europa.eu/iraq/index_en.htm [04.02.2015].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 17-18 June 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2, Brussels 2004, p. 23.

³⁰ European Commission, *General Report on the activities of the European Union – 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p. 178. See: *EU-Iraq Relations*, http://eeas.europa.eu/iraq/index_en.htm [04.02.2015].

³¹ *HR/VP attends Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)*, http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/051214_global_coalition_meeting_to_counter_isil_en.htm [05.12.2014].

In December 2014 the EU Foreign Ministers 'pledged to support the work of UN envoy to Syria Staffan de Mistura to foster local cease fires and said the EU would engage in wide ranging diplomatic effort and continue the humanitarian aid it already provides in large quantities'³².

The involvement in the integrated police, rule of law and administration mission (EUJUST LEX) were among the most important direct forms of the EU activities in Iraq. This mission began in February 2005 at the invitation of the Iraqi interim government³³. The EU peace quotas were responsible for conducting of integrated training for the management and criminal investigations. The challenge was to train judges, prosecutors, police officers, prison commanders and managers who were deprived of professional competence within dictatorial rules of Saddam Hussein. This applied in particular to the issue of the respect for human rights. Although the mission office was located in Baghdad, the training was carried out in European Union countries or in neighboring regions³⁴. EUJUST LEX has been completed 31st December 2013. A small administrative staff has remained until March 2014.

• Road Map for the Middle East

European preventive measures in the Middle East have been taken since 1973 (the end of Yom Kippur War). The EU countries are aware that the construction of a common zone of peace, prosperity and progress in the Middle East and the Mediterranean will not be possible without the settlement of the Arab-Israeli conflict³⁵. Therefore they also focus on the strengthening of relations with Member States of the Gulf Cooperation Council and the United States.

The European Union is working with Israel and the Palestinians in the framework of the Four or Quartet, which includes European Union, United States, United Nations and Russia. In 2003 the Quartet introduced the Road Map as a plan of a peaceful settlement of the Israeli-Palestinian con-

³² *Syria dominates agenda at December's EU Foreign Affairs Council*, http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/161214_fac_en.htm [16.12.2014].

³³ Council of the European Union, Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005, on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, Official Journal of the European Communities, L 62/37, Brussels 2005, p. 1–5.

³⁴ *Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The EU and Iraq, building a plan for engagement*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p. 41.

³⁵ Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 17-18 June 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2, Brussels 2004, p. 15.

flict³⁶. This plan is the basis for the EU strategy which aims to resolve the conflict in the Middle East. The Road Map primarily provides means to ensure appropriate conditions for the existence of two states: Israel and Palestine which should remain in peaceful relations after the proclamation of an independent Palestinian state³⁷. What is more, the Israeli settlement of the conflict with Lebanon and Syria is also a necessary condition for a future peace agreement in the Middle East. In the Declaration on the peace process in the Middle East in 2006 EU countries emphasized that the Palestinian government led by Hamas is obliged to respect and implement three principles of non-violence, recognize Israel's right to exist and accept the existence of agreements and obligations³⁸.

The European Union opposes the Israeli policy of settlements, confiscation of lands and construction of the security wall on the Palestinian land, because these actions will undermine the chances of peace in the Middle East. It condemns all forms of terrorism, including bombings carried out by Palestinian suicide bombers. The EU recognizes Israel's right to self-defense and underlines the requirement of compliance of Israel actions with international law. The EU objective is also to encourage political forces in the Palestinian Authority to participate in the national dialogue³⁹.

The European Union is also the largest donor to the Palestinians in the international arena. The problem for the EU preventive diplomacy in Palestine is that Hamas is recognized by the European Union and the United States as a terrorist organization.

The EU engagement in the solving of the conflict in the Middle East is based on political statements, mediation of EU politicians, adoption of joint actions, providing economic aid and attempts to establish political structures in order to build mutual trust. And in fact the US government still plays a major role in dictating the manner and time of negotiations.

• EUPOL COPPS and EUBAM Rafah

In November 2005 the Council of the European Union established a three-year Police Mission EUPOL COPPS in the Palestinian Territo-

³⁶ W. Malendowski, *The role of the UN in maintaining international peace and security*, [in:] *International Relations*, ed. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Publisher Atla 2, Wrocław 2004, p. 142.

³⁷ *Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The EU and Iraq, building a plan for engagement*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p. 34.

³⁸ Council of the European Union, *Declaration on the peace process in the Middle East*, Presidency Conclusions, European Council, 15-16 June 2006, the, 10633/1/06, REV 1, Brussels 2006, p. 30.

³⁹ Council of the European Union, *Declaration on the peace process in the Middle East*, Presidency Conclusions, European Council, 15-16 June 2006, the, 10633/1/06, REV 1, Brussels 2006, p. 30.

ries⁴⁰. EUPOL COPPS supports civilian police reforms in the Palestinian Authority. This mission provides also a link between the Palestinians and the international coordinators and observers. It involves 33 police officers and civilian experts⁴¹. The operation is supposed to assist in the implementation of Police Development Programme for the Palestinian Territories, the coordination of the EU and international aid and the civilian police advice in criminal matters. It is a part of broader international community's efforts to support the Palestinian authority in taking responsibility for law and order. The mandate of EUPOL COPPS has been extended until the 30 June 2015⁴².

In November 2005 the Council established the Mission for the Training and Control of border crossing in Rafah in the Gaza Strip EUBAM Rafah, which is the result of an agreement between Israel and the Palestinian Authority⁴³. The mission's mandate includes:

- supervision of the Palestinian officers at the border crossing at Rafah (monitoring);
- checking of work procedures at the border crossing at Rafah and application of international standards (verification);
- assessment of the effectiveness of the control of movement of persons and goods (evaluation);
- support for the staff in developing the Palestinian police and border services (mentoring)⁴⁴.

The EU peace forces are responsible for the monitoring of the implementation of the agreement on the Rafah border crossing, as well as for the development of the Palestinian border management capacities in Rafah and for the strengthening of ties between the Palestinian Authority's, Israeli and Egyptian management of the Rafah border crossing. The EU has decided to extend the mandate of the mission to the end of June 2015.

⁴⁰ Council of the European Union, Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, Official Journal of the European Communities, L 300/65, Brussels 2005, p. 1–5.

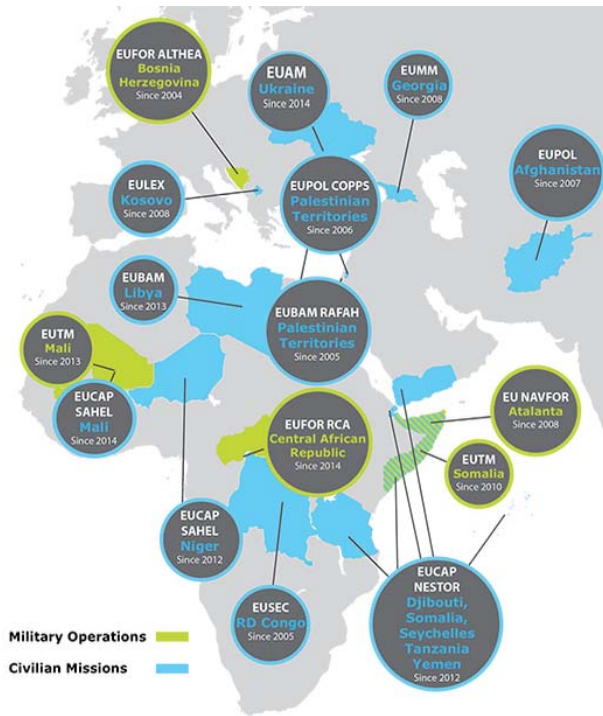
⁴¹ EU Council Secretariat Factsheet, European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), EUPOL-COPPS/02, Brussels 2006, p. 1–2.

⁴² *EU police mission for the Palestinian Territories extended*, Council of the European Union, PRESS RELEASE, ST 11602/14, PRESSE 384, Brussels, 9 July 2014.

⁴³ Council of the European Union, Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point, Official Journal of the European Communities, L 327/28, Brussels 2005, p. 1–5.

⁴⁴ *La Politique européenne de sécurité et de défense*, Le gouvernement fédéral, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006, p. 24.

Picture 1. Ongoing missions and operations



Source: EU External Action, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm [04.02.15].

♦ EU Special Representative in the Middle East

In 2012 the European Union appointed Andreas Reinicke as the EU Special Representative for the Middle East peace process⁴⁵. The essential purpose of the EUSR for the Middle East was to ensure appropriate conditions for the establishment of an independent, sovereign and democratic Palestine which should maintain peaceful relations with Israel and end the conflict between Israel, Lebanon and Syria⁴⁶. It was also essential to ensure the border security and normal relations with other countries in the Middle East. The EUSR for the Middle East provided support for the EU peace missions EUPOL COPPS and EUBAM Rafah in the Palestinian Territories. In January 2014 its duties were assumed by European External Action Service.

⁴⁵ Council Decision 2012/33/CFSP of 23 January 2012 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, L 19/17, Brussels 2012.

⁴⁶ EU Council Secretariat Factsheet, EU Special Representatives, Representing the EU around the world in key policy areas, EUSR/6, Brussels 2008, p. 3.

EU approach towards the Central Asia

The main problems for the EU activity in Central Asia are violation of human rights, drug trafficking, organized crime, corruption, lack of political and legal transparency in countries ruled by dictatorships, local conflicts, Islamic fundamentalism and international terrorism. The EU countries are aware that Central Asian republics have been pursuing the policy of isolationism for decades⁴⁷. Therefore the European Union limits its preventive actions towards the Central Asian countries to policy statements and declarations, which aim to promote democracy in this region.

The economic potential of the region also in this case is the determining factor. This is why this area is a zone of influence of the United States, China, Russia, Turkey, Iran and India. Yet, the EU puts pressure as well on the democratic governance and human rights as a focal point in dialogue with Central Asia countries⁴⁸.

In 2007 the European Union adopted a strategy for a new partnership with Central Asia. The strategy will serve as a framework and basis for EU relations with Central Asian countries, including such areas as human rights, rule of law, good governance, democracy, education, economic development, trade and investment, energy and transport, migration.

Central Asia is primarily an influence area of Russia. Security is provided by the Commonwealth of Independent States and the Russian forces. All UN or the OSCE peacekeeping missions are supervised by the CIS contingents. This is undoubtedly the main obstacle in the EU strategy and EU actions aimed at security and stability in Central Asia.

The economic potential of the region still remains important factor for the EU policy. As regards with energy issues, the EU puts pressure on the import of natural resources, because for example the EU demand for a natural gas will certainly increase by 2030⁴⁹.

⁴⁷ A. Matveeva, *EU stakes in Central Asia*, Chaillot Paper, no 91, The European Union Institute for Security Studies, Paris 2006, p. 5.

⁴⁸ European Commission, Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonized approach within the European Union, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Commission of the European Communities, European Commission, COM (2006) 421, Brussels 2006, p. 21.

⁴⁹ S. De Jong, J. Wouters, *Central Asia and the EU's drive towards energy diversification*, Working Paper No. 64, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven 2011.

- **EU Special Envoy to Central Asia**

In April 2014 the Council of the European Union appointed Janos Herman as the EU Special Envoy to Central Asia. He shall ensure the development of relations between Central Asian countries and the European Union based on common values and interests and stability, democracy, respect for the rule of law, good governance, human rights protection. The EU Special Envoy to Central Asia region also focuses on key threats which have a direct impact on Europe. The activities are aimed at increasing of the effectiveness and visibility of the European Union and its cooperation with other international organizations, including the OSCE. The objectives in Central Asia will be achieved through:

- tracking of political events in Central Asia and developing contacts with Central Asian governments and institutions;
- encouraging Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan to cooperate on regional issues;
- cooperation with the OSCE and conflict prevention through contacts with the authorities and other local actors (NGOs, political parties, minorities, religious groups and their leaders);
- ensuring consistency of EU external action;
- assisting the Council of the European Union in the further development of a comprehensive policy towards Central Asia⁵⁰.

The EU states emphasize, that the regional approach towards Central Asia constitutes an opportunity in order to solve common security problems such as international organized crime, trafficking of drugs and weapons, terrorism, intercultural dialogue, energy, environmental issues, water resources division, migration, border disputes and transport.

Summary⁵¹

The difficulty for the development of the EU diplomacy is the fact that the European Union has just entered the field of international politics and is gathering experience in the stabilizing of the situation in Europe and worldwide. However, the role of the European Union as a transnational regional organization in maintaining international peace and security has

⁵⁰ Council adopted Joint Action 2005/588/CFSP (1) appointing a Special Representative of the European Union for Central Asia, p. 1–3.

⁵¹ This summary contains main conclusions and is conformed with the main, initial assumptions of this overview. Hence I omitted more detailed information in order to avoid repetitions of findings in the aforementioned parts of my article. Notwithstanding this summary may be also more reduced and concretized, but I did not want to omit any important conclusions. Thereby this summary epitomized the nature of drafted overview.

been gradually increasing since the late nineties of the twentieth century (creation of new concepts such as the Common Foreign and Security Policy, the appearance of common positions and joint actions, and the Common European Security and Defence Policy). The lack of a common, coherent position still remains the basic weakness of the EU foreign policy. There are very often discrepancies within the EU, which relate to a growing range of issues of international politics⁵².

Commitments of the European Union in the Middle East and Central Asia are very different from large-scale preventive measures (i.e. the Iranian nuclear crisis, the Middle East peace process, EU policy towards Central Asia countries) or its own civilian peace missions (i.e. Iraq, Palestine). Civilian peace missions are very often first projects (undertaken since 2003) in the framework of the Common European Security and Defence Policy. Therefore, the experience gained in their realization can be useful for the EU countries in future projects. EU quotas must deal with difficult conditions, such as instability in Iraq, ISIL, Syria and terrorist attacks in the Palestinian Authority. These missions are a very serious challenge for the EU's direct involvement. Therefore, the European Union peace mission in the Palestinian Territories has been established for 3 years, while EU missions are generally set for 12 months, but may be extended.

The EU preventive diplomacy actions have been carried out since the establishment of the European Political Cooperation which originated in 1974. The EU preventive diplomacy involves a range of various instruments, including for instance sanctions and restrictive measures which are being adopted under the Common Foreign and Security Policy. With regard to the Middle East and Central Asia countries such steps have been taken against Iran⁵³ and Uzbekistan⁵⁴ among others. The EU also imposed sanctions on terrorist organizations and groups such as al-Qaida and Hamas (the arms embargo, freezing of funds). It should also be noted that formulated policies, strategies, partnerships, and commercial agreements are an integral part of the EU preventive diplomacy as well.

In most cases the EU in its preventive diplomacy reiterates the contents of documents and declarations that have already been expressed. Docu-

⁵² Ch. Hill, M. Smith, *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, New York 2005, p. 162.

⁵³ Council of the European Union, Council Common Position 2007/140/CFSP of 27 February 2007 concerning restrictive measures against Iran, Official Journal of the European Union, L 61/49, Brussels 2007, p. 1–7.

⁵⁴ Council of the European Union, Council Common Position 2007/734/CFSP of 13 November 2007 concerning restrictive measures against Uzbekistan, L 295/34, Brussels 2007, p. 1–6.

ments of EU preventive measures in the form of declarations and common positions relate primarily to liberal issues such as democracy, rule of law, respect for human rights, good governance, stability and security. They are the most important and sometimes unique possibilities of immediate and decisive response to crises and conflicts. In contrast to U.S., the European Union tends to be more reliable liberal than realist power to promote western values of democracy and economy⁵⁵. When it comes to social constructivism⁵⁶, the EU through democracy, rule of law, human rights and market economy is likely to encourage many countries to transition. But the EU realizes that security is the precondition for the development of every region. This is why it is important to create a new reality using western principles which ensure a stability in the EU neighborhood.

The EU is basically considered as a credible international organization of soft power⁵⁷, having considerable experience in the area of regional integration. The EU is focused mostly on attracting and cooperating with other countries and regions rather than on coercing and using force or funds as a method of persuasion⁵⁸. The EU is involved in maintaining peace, security and stability in the Middle East and Central Asia by strengthening the justice sector reform, development of democratic rule of law, civilian administration and training of police forces. This is possible mainly due to civil capabilities in this type of peacekeeping missions. The European Union pursues this type of venture to a greater extent than military peacekeeping operations.

The European Union could be regarded also as a liberal model group which gradually turns into an evolutionary business community in the political structure and a security one at the same time. Therefore good relationships with this grouping are of great importance to Asian countries. Due to the experience of EU member states in the reconstruction of Europe after the devastation caused by the cataclysm of World War II, the European Communities are seen as a reliable partner. The EU is perceived as an excellent example of a dialogue forum as well. Relations with the EU create the possibility of drawing from the rich experience of security structures in Europe. The EU measures also fit into a broader context in the contemporary world processes – the new regionalism in Asia.

⁵⁵ O. Waeber, *The Sociology of a Not So International Discipline. American and European Developments in International Relations*, International Organization, vol. 52, no 4, 1998, p. 711.

⁵⁶ E. Adler, *Constructivism and International Relations* [in:] *Handbook of International Relations*, ed. W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons, Thousands Oaks 2002, p. 96–99.

⁵⁷ J.S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York 2004, p. 1–33.

⁵⁸ *Ibidem*.

Moreover, the participation of organizations or states such as the EU and EU countries in stabilizing of various regions (the Middle East and Central Asia) is becoming a new benchmark position in the international arena and becomes a new field of competition for influence in international relations. Generally, the activities of the EU are also aimed at exercising influence in the above-mentioned important regions in terms of economic and commercial interests. The priority is given to trade relations with Iran or China. This is an example of the primacy of the contemporary world economy over politics and the ongoing process of globalization.

The European Union is committed to maintaining peace and security in the Middle East and Central Asia, as well as convinced that local conflicts often lead to instability, ruin regions' economy and reduce possibilities of the population inhabiting them. EU countries are well aware of the fact that the crisis in the Middle East has an impact on international security, including security in Europe. For example, the Iranian nuclear program leads to the decomposition of the NPT and the belief that nuclear weapons may be the only response to possible attack from Iran, and thus encourage Egypt, Syria and Saudi Arabia to participate in the nuclear armaments⁵⁹. The Iranian pursuit of nuclear weapons can also be an incentive for other countries, which poses a serious threat to international peace and security.

Finally, the commitment to maintaining peace in the Middle East and Central Asia is a major challenge not only for the European Union, but also for the entire international community. The European Union has recently been involved in maintaining peace and security in the international arena on such a large scale that it is progressively becoming a key actor in international relations. The above analysis of selected regions shows that preventive measures play a more significant role and are undertaken at a larger scale than peacekeeping missions. Taking into consideration the nature of peace operations, we may assume that they are rather considerably determined by civilian and soft power factors. For instance the EU established the EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya, but in fact it constitutes also the civilian engagement. Indeed the peace enforcement operations occurred, but have constituted the exception that virtually prove the rule. Military interventions in Libya, Mali or against ISIL were conducted by European countries, but on their own responsibility, in majority individually and not under the auspices of the European Union. These actions were not adopted by the Council of the European Union within any particular mandate.

⁵⁹ M. Leonard, *Crunch-time on Iran: Five ways out of nuclear crisis*, Policy Brief, Centre for European Reform, London 2005, p. 1.

Anna Diawoł-Sitko

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Polityka śródziemnomorska Unii Europejskiej na rozdrożu – pięć lat po Arabskiej Wiosnie

Abstrakt

Opracowanie przedstawia konsekwencje Arabskiej Wiosny dla polityki Unii Europejskiej prowadzonej wobec państw śródziemnomorskich w latach 2011–2015. Przyjęto tezę, że Arabska Wiosna nie doprowadziła do stabilizacji regionu, a państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu są obecnie w gorszej sytuacji niż to miało miejsce przed rokiem 2011. Pogarszająca się sytuacja wewnętrzna w Libii i Syrii stanowi bezpośrednie zagrożenia dla państw europejskich, szczególnie w zakresie migracji i terroryzmu. Artykuł podzielony jest na cztery części. Pierwsza dotyczy zmian politycznych w regionie, które dokonały się na skutek protestów społecznych po 2011 roku, druga prezentuje programy współpracy eurośródziemnomorskiej funkcjonujące od 1995 roku, z których najważniejszy to Europejska Polityka Sąsiedztwa. Trzecia część omawia założenia polityki sąsiedztwa przyjęte w maju 2011 roku, w odpowiedzi na Arabską Wiosnę, a co za tym idzie nowe wyzwania i zagrożenia dla współpracy. W czwartej części autorka dokonuje oceny i podsumowania polityki europejskiej prowadzonej na rzecz stabilizacji i modernizacji państw śródziemnomorskich, instrumentów uruchomionych celem przeciwdziałania obecnym problemom bezpieczeństwa Europy oraz przedstawia najnowsze propozycje reformy EPS przyjęte pod koniec 2015 roku.

Słowa kluczowe: Europejska Polityka Sąsiedztwa, Arabska Wiosna, region śródziemnomorski

*Mediterranean Policy of the European Union at a crossroads –
five years after the Arab Spring*

The study presents the consequences of the Arab Spring for the European Union policy towards Mediterranean Region in 2011–2015. The study claims that the Arab Spring has not brought stability to the Region. Countries of the North Africa and the Middle East are more divided than they had been before 2011. Deteriorating internal situation in Libya and Syria poses a direct challenge to the European Union, especially if comes to migration and security. The study assumes that the European Union does not have a proper policy and tools to ensure modernization and development in the Region. The study is divided into four parts. First describes political changes that have occurred in the region after 2011 uprisings. Second identifies EU programmes and policies devoted to Mediterranean countries. Third evaluates revamped European Neighborhood Policy introduced in response to the Arab Spring. In the fourth part author summaries efforts taken by the European Union in order to tackle new challenges connected with its Southern Neighborhood in particular next revision of the ENP presented at the end of 2015.

Key words: European Neighborhood Policy, Arab Spring, Mediterranean Region

Wprowadzenie

Opracowanie przedstawia konsekwencje Arabskiej Wiosny dla polityki śródziemnomorskiej Unii Europejskiej oraz nowe wyzwania i zagrożenia dla współpracy z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Dokonuje oceny i podsumowania polityki europejskiej prowadzonej na rzecz stabilizacji i modernizacji państw śródziemnomorskich w latach 2011–2015, omawia instrumenty uruchomione celem przeciwdziałania obecnym problemom bezpieczeństwa dla Europy oraz najnowsze propozycje reformy polityki sąsiedztwa przyjęte pod koniec 2015 roku.

Od pięciu lat w regionie śródziemnomorskim zachodzą istotne zmiany, będące następstwem protestów obywateli, które w 2011 roku miały miejsce niemal w każdym państwie arabskim. Przyniosły one nie tylko szansę na ich modernizację, ale przede wszystkim destabilizację regionu, która wpływa negatywnie na procesy transformacji politycznej i gospodarczej. Konflikty etniczne, religijne, kulturowe najbardziej dotyczą Libię, Egipt oraz Syrię. W Libii zmiana władzy w 2011 roku, obalenie rządzącego od końca lat 60. Mu'ammara al-Kaddafiego, dokonała się na skutek wojny domowej i militarnej interwencji NATO. Następnie jedność państwa, ze względu na działalność wielu uzbrojonych grup chcących mieć wpływ na władzę oraz żądających niezależności poszczególnych te-

renów, stała się trudna do utrzymania. W Egipcie, po odejściu Hosniego Mubarak, demokratyczne wybory, w których zwyciężył przedstawiciel Bractwa Muzułmańskiego, zostały w 2013 roku zakwestionowane przez społeczeństwo przy wsparciu armii, a Egipt powrócił do rządów wojskowych. W Syrii wielotysięczne antyrządowe demonstracje, rozpoczęte w połowie marca 2011 roku, przerodziły się w trwający już piąty rok wielostronny konflikt reprezentowany m.in. przez siły rządowe, umiarkowaną opozycję polityczną, radykalne ugrupowania islamistyczne i siły kurdyjskie¹. Znaczący wpływ na kształt władzy i zachodzące procesy coraz częściej wywierają niepaństwowi aktorzy, którzy nie tylko są w opozycji do rządów, ale i niekiedy starają się je zastępować². Na skutek dezorganizacji struktur państwowych powstały nowe organizacje terrorystyczne, z których największe zagrożenie stanowi Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie. Od 2013 roku przejęło kontrole nad północno-wschodnią częścią Syrii oraz obszary na północy i zachodzie Iraku, deklarując powstanie islamskiego kalifatu na zajętych terenach, następnie rozszerzyły swój zasięg działania na Libię.

Inaczej sytuacja potoczyła się w Tunezji, kolebce Arabskiej Wiosny, gdzie zmiana rządów – po ucieczce będącego u władzy od 1980 roku Zajnal-Abidin Ben Alego, przebiegła w oparciu o kompromis i negocjacje. W Maroku i Jordanii protesty w 2011 roku nie doprowadziły do zmiany władzy, a polityka monarchów w tych państwach potwierdza ich prozachodnie nastawienie do reform politycznych i gospodarczych. W Algierii również została zachowana ciągłość rządów, a w 2014 roku Abd al-Aziz Buteflika, wspierany przez armię, wybrany został na kolejną kadencję prezydencką. Jednak w każdym państwie, bez względu na charakter rządów, władza musi się mierzyć z problemami bezpieczeństwa, których rozwiązanie jest fundamentalne dla stabilizacji politycznej. Wszystkie państwa nie radzą sobie ponadto z sytuacją gospodarczą zwłaszcza, że oczekiwania obywateli są zdecydowanie większe i otwierane artykułowane³. Wzrost gospodarczy w całym regionie pozostał na niskim poziomie i poniżej średniej z lat 2005–2010⁴. Ponadto pogorszyła się sytuacja fiskalna. Pro-

¹ Zob. J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Kraków 2012; *Bliski Wschód coraz bliżej*, red. J. Danecki, S. Sulowski, Warszawa 2011.

² S. Parzymies, *Arabska Wiosna – dwa lata później*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 1, s. 67.

³ P. Khandelwal, A. Roitman *The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring*, Working Paper, IMF, International Monetary Fund, no. 9, March 2013, s. 1–5.

⁴ D. Guban, *Europe and Arab: Two case studies*, „European Scientific Journal”, vol. 9, no. 11, April 2013, s. 321, zob. A. Sapir, G. Zachmann, *A European Mediterranean Economic Area to Kick-Start Economic Development*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy*, (eds) S. Biscop, R. Baulfor, M. Emerson, Egmont Paper, European Policy Center, January 2012, s. 37–45.

blemem stały się wysokie deficyty budżetowe - 7,4% w 2014 roku⁵, które uniemożliwiają wydatki publiczne na dużą skalę czy też stymulowanie gospodarki, jako całości⁶. Sytuacja ekonomiczna pozostaje więc potencjalnym źródłem politycznej niestabilności i niepokojów społecznych.

Instrumenty współpracy eurośródziemnomorskiej

Zmiany, jakie dokonały się w poszczególnych państwach śródziemnomorskich, nie pozostały bez wpływu na Unię Europejską, najbliższego sąsiada świata arabskiego, który od początku funkcjonowania rozwija współpracę z południowymi i wschodnimi państwami Morza Śródziemnego. Region śródziemnomorski stanowi miejsce szczególnej uwagi dla Unii Europejskiej przede wszystkim ze względu na doświadczenia epoki kolonialnej, gdzie większość państw regionu była w całości lub w części uzależniona od europejskich potęg, bliskość geograficzną, z której wynikają obawy o bezpieczeństwo kontynentu oraz problem nielegalnej imigracji, co zostało podkreślone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku⁷, zależności ekonomiczne, gdzie Europa jest głównym partnerem gospodarczym państw regionu, a te z kolei odgrywają ważną rolę w dostawach surowców energetycznych do Europy, szczególnie Libia i Algieria. Od 1995 roku Unia Europejska stworzyła cały szereg instrumentów i programów dedykowanych państwom śródziemnomorskim, z których najważniejsze to Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, Europejska Polityki Sąsiedztwa oraz Unia dla Śródziemnomorza. Chociaż różne pod względem struktury, zakresu podmiotowego, wszystkie miały na celu stabilizację i rozwój gospodarczy regionu, przy jednoczesnej promocji modelu państwa liberalno-demokratycznego na wzór europejski w państwach partnerskich⁸. Partnerstwo Eurośródziemnomorskie zainicjowało trzy obszary współpracy, tzw. koszyki: polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa, ekonomiczne oraz dotyczące kultury i spraw społecz-

⁵ *Implementation of the European Neighbourhood Policy. Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners. Report of 2014*, Brussels, 25 March 2015 SWD(2015) 75, s. 9.

⁶ M. Salih, *Economic Development and Political Action in the Arab World*, Routledge, New York, 2014, s. 65–72.

⁷ *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 12.06.2015].

⁸ Państwa śródziemnomorskie objęte inicjatywami Unii Europejskiej: Algieria, Egipt, Maroko, Liban, Libia – jako obserwator, Syria, Jordania, Autonomia Palestyńska, Izrael. Turcja uczestniczyła w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim od 1995 roku w 2008 roku została zaproszona do udziału w Unii dla Śródziemnomorza. Program EPS nie jest dostępny dla Turcji z uwagi na negocjacje akcesyjne.

nych. Zakładało prowadzenie dialogu z państwami śródziemnomorskimi w ramach inicjatyw dwustronnych, czemu służyły umowy o stowarzyszeniu oraz poprzez realizację tematycznych programów regionalnych⁹. Europejska Polityka Sąsiedztwa, wdrażana od 2004 roku, to w głównej mierze struktura współpracy dwustronnej, skierowana do południowych i wschodnich sąsiadów Unii. Oparta o doświadczenia procesu akcesyjnego, zaoferowała partnerom stopniowy dostęp do jednolitego rynku wewnętrznego, wzmocnioną wymianę handlową, współpracę w zakresie legalnej migracji w zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa, współpracę w dziedzinie edukacji i kultury. Równocześnie Unia Europejska położyła nacisk na reformy demokratyczne i przestrzeganie praw człowieka. Konkretnie zobowiązania i programy reform zostały ujęte w planach działania zawieranych z państwami partnerskimi¹⁰. Unię dla Śródziemnomorza powołano w 2008 roku, głównie z inicjatywy Francji, w celu wzmocnienia współpracy regionalnej oraz realizacji dużych projektów infrastrukturalnych w regionie śródziemnomorskim¹¹. Pomoc finansowa państwom śródziemnomorskim udzielana była w ramach kilku instrumentów. W latach 1995 do 2006 były to dwie edycje programu MEDA z budżetem około 9 mld euro. W okresie 2007–2013 środki z instrumentu finansowego ENPI z budżetem łącznie dla państw wschodnich i południowych polityki sąsiedztwa wyniosły 12 mld euro¹². Państwa śródziemnomorskie korzystały również ze środków unijnych dostępnych w ramach programów i instrumentów wsparcia inwestycji, społeczeństwa obywatelskiego, demokracji oraz praw człowieka, budowania pokoju i stabilności. Ponadto były dla nich dostępne pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹³.

Pomimo rozbudowanych struktur współpracy i deklarowanego zaangażowania Unii w procesy rozwoju państw śródziemnomorskich, polityka europejska w latach 1995–2010 nie doprowadziła do ich stabilizacji politycznej i gospodarczej. Ponadto mierzyła się z kilkoma zarzutami. Pierwszy dotyczył braku ogólnej strategii wobec regionu. Polityka Unii stanowiła jedynie kombinację instrumentów możliwych do wykorzysta-

⁹ J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010.

¹⁰ Zob. P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, J. Perelin, *The ENP in Interinstitutional Competition, An Instrument of Leadership for the Commission*, [w:] D. Mahncke, S. Gstohl (eds.), *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighborhood Policy*, P.I.E. Peter Lang, College of Europe Studies, Brussels 2008.

¹¹ Zob. B. Wojna, *Trudne początki Unii dla Śródziemnomorza*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1; M. Emerson, *Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, Policy Brief, CEPS, no. 155, March 2008.

¹² Zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej...*, op. cit.

¹³ *European Neighbourhood Instrument*, <http://www.enpi-info.eu/ENI> [dostęp: 07.03.2015].

nia w danym czasie i zaakceptowania przez państwa członkowskie, które w regionie kierują się partykularnymi interesami. Drugi – jednokierunkowości polityki unijnej. Głównym powodem zaangażowania Europy w regionie było powstrzymanie nielegalnej imigracji oraz zatrzymanie lokalnych konfliktów w granicach południowych państw Morza Śródziemnego. Kolejny to rozbieżności pomiędzy deklarowanymi celami współpracy a rzeczywistymi działaniami, co szczególnie dotyczyło obszaru promocji demokracji i praw człowieka w regionie, ze względu na brak jasnego sprzeciwu w oficjalnych stanowiskach unijnych wobec łamania praw człowieka w państwach arabskich, co pośrednio wzmocniało i autoryzowało autorytarne rządy, przeciwko którym w 2011 roku, wystąpili obywatele¹⁴. Stephan Fule, Komisarz ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa, w 2011 roku przyznał „powinniśmy czuć się upokorzeni ze względu na dotychczasową politykę, Unia Europejska nie była wystarczająco zdeteminowana, aby bronić praw człowieka i demokracji”¹⁵. Ponadto, widoczne były znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami arabskimi, a odnoszące się do akceptacji form współpracy, które proponowała Unia na poziomie politycznym, jak i rzeczywistego wychodzenia naprzeciw inicjatywom unijnym.

Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny – nowa oferta współpracy

Arabska Wiosna stała się punktem wyjścia procesu reformy istniejących instrumentów dialogu eurośródziemnomorskiego. W dokumencie *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu* z dnia 8 marca 2011 roku, Unia Europejska przedstawiała nowe priorytety współpracy. Dokument wskazuje, że partnerstwo z sąsiadami na południu Europy opierać się ma na trzech podstawowych zasadach: zróżnicowaniu, warunkowości, wspólnej odpowiedzialności oraz dotyczyć będzie wsparcia trzech podstawowych obszarów¹⁶. Po pierwsze – Unia powinna skoncentrować się na kwestiach praw człowieka, reform konstytucyjnych i wymiaru sprawiedliwości, walce z korupcją oraz na działaniach pro-

¹⁴ P. Cassarino, *Reversing hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relation*, [w:] *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights*, eds. J. Peters, Maryland 2013, s. 5–15; zob. *Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood*, eds. R. Youngs, FRIDE, Spain 2008.

¹⁵ Commissioner Fule speech to the European Parliament, 28 February 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/130&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> [dostęp: 10.09.2015].

¹⁶ B. Khader, *The European Union and the Arab World, From the Roma Treaty to the Arab Spring*, EuroMeSCo Paper, no. 17, March 2013, s. 35.

mujących zmiany demokratyczne w państwach arabskich. Po drugie – powinna wspierać budowę społeczeństwa obywatelskiego, rozwijać bezpośredni dialog z mieszkańcami poszczególnych regionów¹⁷. Po trzecie – sektor małych i średnich przedsiębiorstw powinien otrzymać większą pomoc. Zwrócono także uwagę na poprawę służby zdrowia i systemu edukacji oraz rozwój biedniejszych regionów¹⁸.

Następnie w dniu 25 maja 2011 roku Unia Europejska dokonała kompleksowego przeglądu polityki sąsiedztwa. W dokumencie *Nowe odpowiedzi na zmiany w sąsiedztwie*, Unia Europejska przyjęła nowy pakiet propozycji dla państw nią objętych. Oferta unijna dotyczyła zwiększenia środków finansowych, rozbudowy istniejących programów oraz uruchomienia nowych inicjatyw. Propozycje unijne oparte zostały o zasadę *więcej za więcej*, zgodnie z którą państwom partnerskim miało być przyznawane większe wsparcie ze strony UE, w zależności od postępów w budowaniu i umacnianiu demokracji oraz poszanowaniu praworządności. Większe i szybsze reformy miały być nagrodzone większym wsparciem. Unijna oferta została skategoryzowana w ramach „trzy M – Market, Mobility, Money” – więcej pieniędzy, mobilności oraz większy dostęp do rynku unijnego. Unia Europejska rozpoczęła także pracę nad aktualizacją planów działania w celu dostosowania zawartych w nich zadań i wytycznych do potrzeb poszczególnych państw oraz nowych wyzwań¹⁹.

W zakresie wsparcia finansowego Unia zwiększyła pulę środków z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Łącznie w latach 2011–2013, przeznaczyła 5 mld euro dla regionu śródziemnomorskiego, dodatkowo 200 mln euro z funduszu NIF w formie dotacji oraz 2,2 mld w kredytach z międzynarodowych instytucji finansowych²⁰. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) rozszerzył swój mandat na południowe państwa śródziemnomorskie i zaplanował inwestować 2,5 mld euro rocznie w rozwój gospodarek w regionie²¹. W budżecie na lata 2014–2020 Komisja Europejska zapowiedziała przeznaczenie 15,43 mld

¹⁷ B. Wojna, *Polityka Unii wobec południowych sąsiadów: czas na zmiany*, Portal Europa, 17.03.2011, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110317_polityka_ue_wobec_poludniowych_sasiadow_pl.htm [dostęp: 10.09.2015].

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *A New Response to a Changing Neighborhood: A Review of European Neighborhood Policy, Joint Communication of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission*, European Commission, Brussels 25 May 2011, COM (2011) 303.

²⁰ *EU response to the Arab Spring*, 21.01.2015, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood/arab-spring/index_en.htm [dostęp: 20.06.2015].

²¹ *EIB steps up its support for the democratic transition by increasing its financing in the Mediterranean*, European Investment Bank, BEI/11/68, Luxembourg 26 May 2011.

euro na wsparcie procesu reform w ramach nowego instrument finansowego o nazwie Europejski Instrument Sąsiedztwa, przyjętego w 2013 roku. ENI finansować będzie politykę sąsiedztwa przez kolejne lata według następującego podziału środków: 80% na realizację planów działania, 15% na współpracę regionalną oraz 5% na współpracę transgraniczną²². Oznacza to wzrost (o około 30%) w porównaniu ze wsparciem finansowym w latach 2007–2013. Ponadto państwa polityki sąsiedztwa korzystają z Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 11,699 mln euro, Instrumentu Współpracy Rozwojowej (DCI), którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 19,662 mln euro, Instrumentu Partnerstwa (PI), którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 955 mln euro, Instrumentu na rzecz Stabilności i Pokoju (IcSP), którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 2,339 mln euro oraz Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), którego budżet na lata 2014–2020 wynosi 1,333 mln euro²³.

W europejskiej ofercie znalazła się propozycja większego dostępu do rynku UE przy jednoczesnej stopniowej integracji południowych gospodarek do unijnego jednolitego rynku. W tym zakresie zapowiedziano rozpoczęcie negocjacji głębokich i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA) – w pierwszej kolejności z Marokiem, Egiptem i Tunezją oraz z Jordanią. Oprócz pełnego zniesienia taryf w obrocie towarów, przewiduje się zmniejszenie lub usunięcie barier pozataryfowych, liberalizację reżimu inwestycyjnego, liberalizację handlu usługami oraz daleko idącą harmonizację przepisów i wzajemne uznawanie towarów. Głównym celem jest wspieranie handlu i inwestycji oraz zwiększenie zatrudniania²⁴. Komisja Europejska zainaugurowała nowe programy wsparcia reform w regionie, wśród których wymienić można m.in. Program SPRING (Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth)²⁵ wdrażany w latach 2011–2013, który w perspektywie finansowej 2014–2020 został on zastąpiony tzw. Umbrella programme. Program SANAD – wsparcie inwestycji w małych i średnich przedsiębiorstwach z budżetem 20 mln euro. Nowością stała się propozycja Komisji Europejskiej dotycząca realizacji programu do spraw Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ENPARD), w celu

²² *Parliament approves new European Neighbourhood Instrument with more than €15 billion in funding for 2014–2020*, EU Neighborhood Info Center, 11 December 2013, http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=35547&id_type=1&lang_id=450 [dostęp: 07.06.2015].

²³ *European Neighbourhood Instrument*, <http://www.enpi-info.eu/ENI> [dostęp: 07.06.2015].

²⁴ P. Liargovas, *EU trade policies towards neighboring countries*, Working Paper, International Center for Black Sea Studies; University of Peloponnese, no. 2/01, January 2013, s. 21.

²⁵ *The SPRING Programme, EU response to the Arab Spring*, Brussels, 27 September 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/636&type=HTML> [dostęp: 10.09.2015].

poprawy wydajności w produkcji rolnej²⁶. W nowych dokumentach programowych Unia zwróciła uwagę na konieczność poprawy koordynacji projektów dotyczących bezpieczeństwa w transporcie lądowym i morskim, realizacji planu słonecznego, ochrony środowiska w ramach programów regionalnych, realizowanych przez Unię dla Śródziemnomorza, oraz podkreśliła chęć wzmocnienia negocjacji w sprawie ustanowienia wspólnego rynku energii elektrycznej²⁷. W zakresie współpracy regionalnej UE przejęła Prezydencję w Unii dla Śródziemnomorza w 2012 roku. Rozpoczęła współpracę z Ligą Państw Arabskich, bowiem na spotkaniu ministrów w listopadzie 2012 roku przyjęto wspólną deklarację polityczną i program prac. Komisja wyraziła gotowość do wspierania inicjatyw subregionalnych w regionie śródziemnomorskim, w szczególności Dialogu 5+5, ponadto powołała Specjalnego Przedstawiciela do spraw południowego regionu Morza Śródziemnego²⁸.

W zakresie migracji Unia zaproponowała sąsiadom partnerstwa na rzecz mobilności w ramach *Globalnego Podejścia do Migracji i Mobilności* oraz zwiększyła fundusze na programy stypendialne²⁹. Partnerstwa dotyczą 4 priorytetowych obszarów: poprawa organizacyjna legalnej migracji i mobilności, minimalizacja i przeciwdziałanie nielegalnej migracji – zgodnie z międzynarodową ochroną praw człowieka, rozszerzenie systemu ochrony wewnętrznego i zewnętrznego wymiaru polityki azylowej, ściśle sprzężonej z prawami migrantów, oraz zwiększenie synergii pomiędzy polityką migracyjną i wsparciem rozwojowym dla poszczególnych państw³⁰.

Duży nacisk w nowych dokumentach został położony na wsparcie procesów demokratycznych, w szczególności społeczeństwa obywatelskiego. W tym zakresie UE zaproponowała wdrożenie dwóch nowych

²⁶ SANAD, *The MENA Found for SME*, http://www.kfwentwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Ueber_uns/News/PDFDateien/36306_p_0%5B1%5D.pdf [dostęp: 10.09.2015]; zob. R. Ayadi, A. Fanelli, *New Framework for Euro-Med Cooperation on Micro, Small and Medium-Sized Enterprise Support The Role of the Union for the Mediterranean*, Policy Brief, CEPS, 10 May 2011, s. 1–8.

²⁷ *EU's response to the "Arab Spring": The State-of-Play after Two Years*, Brussels, 8 February 2013, A 70/13, s. 2.

²⁸ *Ibidem*, s. 3; zob. M. Emerson, *Review of the European Neighbourhood Policy*, Policy Brief, CEPS, 8 June 2011, s. 3–4.

²⁹ Y. Pascouau, *Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges?*, [w:] *An Arab Springboard...*, op. cit., s. 57. Zob. *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Region a Dialogue for Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean Countries*, European Commission, Brussels, 24 May 2011, COM (2011) 292.

³⁰ P. Seeberg, *The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies The Cases of Egypt, Libya, and Syria*, "Democracy and Security", vol. 9, issue 1–2, 2013, s. 163–165.

projektów: Instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (CSF) i Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji. Fundacja przyjęła formę prywatnej fundacji prawa. Jest niezależna od unijnych instytucji z własnym statutem i procesem podejmowania decyzji. A do jej zadań należy wsparcie partii politycznych, organizacji pozarządowych, związków zawodowych w państwach polityki sąsiedztwa³¹. Finansowanie z kolei pochodzi z dobrowolnych składek państw członkowskich i innych wpływów, w tym od prywatnych darczyńców. Komisja Europejska przeznaczyła 6 mln euro na ustanowienie i początkowe jej funkcjonowanie. Taka struktura Fundacji ma być sposobem na ominięcie unijnych przeszkód biurokratycznych i ułatwienie dostępu do szybkiego i elastycznego finansowania organizacji, które nie mogłyby aplikować o środki unijne³².

Zbyt trudne sąsiedztwo – nowe wyzwania i nowe zasady współpracy

Kilka lat od zainicjowania nowej polityki sąsiedztwa nie można mówić o osiągnięciu założonych celów. Zamiast demokratyzacji Arabska Wiosna wygenerowała niestabilność, konflikty zbrojne i niekontrolowany przepływ migrantów do krajów europejskich. Demokratyczne i gospodarcze aspiracje rozwojowe państw regionu, wspierane przez Unię Europejską, zeszyły na dalszy plan, a kwestie bezpieczeństwa, w tym zagrożenia bezpośrednie dla Europy, zdominowały debatę na temat sąsiedztwa Europy. W skomplikowanym i złożonym środowisku bezpieczeństwa w państwach śródziemnomorskich, unijna oferta nie okazała się trafna. Konsekwencje Arabskiej Wiosny wyraźnie wskazują, że polityka UE, nie była w ostatnich latach ani wystarczająca, ani efektywna. Europejska Polityka Sąsiedztwa została zaprojektowana jako instrument wspierający stabilność państw regionu poprzez mechanizmy reform demokratycznych i gospodarczych, nie posiada narzędzi, które bezpośrednio mogą być wykorzystane do zarządzania konfliktami³³.

Europejska Polityka Sąsiedztwa może być skuteczna w państwach chcących współpracować z Komisją Europejską – jak Tunezja, Maroko

³¹ *Council Conclusions on the European Endowment for Democracy*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels 1 December 2011, *The European Endowment for Democracy – Support for the unsupported*, Press Release, European Commission, Brussels, 12 November 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm.

³² Zob. R. Youngs, K. Brudzinska, *The European Endowment for Democracy: will it fly?*, Policy Brief, FRIDE, no. 128, May 2012, s. 1–6.

³³ *The EU neighbourhood in shambles. Some recommendations for a new European neighbourhood strategy*, Bertelsmann Stiftung 2015, s. 3–10, http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/The_EU_neighbourhood_in_shambles.pdf [dostęp: 08.03.2016].

oraz Jordania, które nie tylko chętnie korzystają z unijnych instrumentów finansowych, ale i wprowadzają reformy proponowane przez Unię w wybranych obszarach. Wszystkie rozmowy na temat specjalnego statusu, uzgodniły partnerstwa na rzecz mobilności oraz negocjują umowy o readmisji³⁴. Tunezja i Maroko prowadzą rozmowy z Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), dotyczące umowy o współpracy operacyjnej w zarządzaniu granicami³⁵. Ponadto Maroko, Jordania i Tunezja rozpoczęły negocjacje w zakresie utworzenia DCFTAs, co powoduje, że wypadają lepiej na tle pozostałych państw jeśli chodzi o procesy demokratyczne i przestrzeganie praw człowieka. Wszystkie trzy państwa są wysoko uzależnione ekonomicznie, politycznie i w zakresie bezpieczeństwa od UE i jej państw członkowskich. Rynek europejski jest głównym odbiorcą produktów wytwarzanych w tych państwach. Nie mają dostępu do znaczących zasobów naturalnych i potrzebują europejskiej pomocy rozwojowej³⁶. Stąd też ich pozytywne nastawienie do współpracy. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku Egiptu, dla którego wsparcie unijne jest znikome w porównaniu do oferowanego przez głównego donatora USA oraz finansowej pomocy z państw Zatoki Perskiej³⁷, posiadającej znaczne zasoby gazu Algierii, czy też podzielonej wewnętrznie Libii i pogrążonej w wojnie domowej Syrii. Dla Libanu, który mierzy się z kryzysem humanitarnym, związanym z uchodźcami z Syrii i Iraku, implementacja modelu rozwojowego, który proponuje Europa, nie wydaje się być także najpilniejszym zadaniem.

Od 2014 roku polityka śródziemnomorska rozpatrywana jest w Europie głównie przez pryzmat zagrożeń dla bezpieczeństwa kontynentu, które dotyczą niekontrolowanej migracji i zagrożenia terrorystycznego oraz poszukiwania konsensusu w tym zakresie pomiędzy państwami członkowskimi. W 2015 roku, jak podaje FRONTEX, do Europy przybyło ponad 1 mln uchodźców, głównie z Syrii, Iraku, Erytrei i Libii – co stanowiło prawie czterokrotny wzrost przyjazdów w porównaniu do 2014 roku³⁸,

³⁴ *Implementation of the European...op. cit.*

³⁵ E. Kaca, *European Neighbourhood Policy Will Not Solve the Refugee Crisis*, "Bulletin PISM", no. 93, 20 October 2015, s. 1–2.

³⁶ K. Kausch, *End of the Southern Neighborhood*, EuroMeSCo Paper, no 18, April 2013, s. 36–40.

³⁷ *Ibidem*, s. 26.

³⁸ *Annual Risk Analysis 2015*, FRONTEX, 2015, s. 18, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [dostęp: 20.05.2015].

Zob. Profiting from misery – how smugglers bring people to Europe, FRONTEX 2016, <http://frontex.europa.eu/feature-stories/profitting-from-misery-how-smugglers-bring-people-to-europe-tQtYUH> [dostęp: 09.03.2016].

a państwa europejskie mierzą się z największym kryzysem migracyjnym od czasów drugiej wojny światowej³⁹. W 2015 roku w styczniu i listopadzie doszło do dwóch ataków terrorystycznych w stolicy Francji, w których łącznie zginęło ponad 100 osób. Niepokój europejskich służb bezpieczeństwa budzi również fakt, że tysiące bojowników z Europy zasila szeregi ISIL w Syrii i Iraku⁴⁰.

Wydarzenia te wywołały nową dyskusję wewnątrz instytucji unijnych, dotyczącą z jednej strony konieczności mocniejszego zaangażowania Unii w regionie śródziemnomorskim, a z drugiej usprawnienia wewnętrznych procedur bezpieczeństwa w Europie. Unia Europejska rozpoczęła prace nad uaktualnieniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, przyjmując wytyczne w tym zakresie w dniu 28 kwietnia 2015 roku. Dwa tygodnie później – w dniu 13 maja 2015 roku przedstawiła nową agendę w sprawie migracji. Dokumenty zawierają zestawienie krótko i długoterminowych działań, które Unia Europejska i państwa członkowskie powinny podjąć oraz cele, które powinny być osiągnięte w zakresie polityki migracyjnej i bezpieczeństwa, a w tym w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przeciwdziałaniu radykalizacji postaw, walce z przestępczością zorganizowaną oraz cyberprzestępczością. Komisja Europejska podkreśliła m.in. konieczność modernizacji europejskich systemów informacyjnych, stworzenie europejskiego centrum antyterrorystycznego⁴¹, konieczność zwiększenia budżetu i możliwości operacyjnych agencji FRONTEX oraz programów unijnych, których przedmiotem są kwestie związane z imigracją głównie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, współpracy z zewnętrznymi organizacjami, w tym z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji i UNHCR oraz z państwami trzecimi – poprzez delegatury unijne, gdzie mają zostać powołane specjalne zespoły urzędników zajmujących się kwestiami migracji. Zapowiedziała utworzenie m.in. punktów kontaktowych w każdym państwie członkowskim, zespołów *Hot-spot* prowadzonych wspólnie przez EUROJUST, FRONTEX, EUROPOL – w celu implementacji procedur dotyczących pobierania odcisków palców od osób ubiegających się o azyl⁴². Zapropozowała uruchomienie programu

³⁹ D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa Implications for Europe and Options for EU Policymakers*, Clingendael Report, April 2015, s. 40.

⁴⁰ K. Katzman, Ch.M. Blanchard, C.E. Humud, R. Margesson, M.C. Weed, *The "Islamic State" Crisis and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 February 2015, s. 1.

⁴¹ *The European Agenda on Security*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015 COM (2015) 185, s. 13.

⁴² *European Agenda on Migration*, Joint Communication to the European Parliament, the Council,

relokacji uchodźców z Grecji i Włoch oraz program przesiedleń z obozów dla uchodźców w regionie śródziemnomorskim i wzięcie odpowiedzialności za kryzys przez wszystkie państwa członkowskie⁴³. Komisja zwróciła uwagę na konieczność powiązania i skoordynowania polityki migracyjnej z rozwojem gospodarczym państw sąsiedzkich i sytuacji gospodarczej Europy oraz zwiększenia wysiłków na rzecz promocji wspólnej polityki integracyjnej, a także usprawniania instrumentów legalnej migracji, m.in. systemu niebieskiej karty⁴⁴ i rozwój programów stypendialnych. W maju 2015 roku Unia przedstawiła propozycję uruchomienia misji cywilno-wojskowej pod nazwą EUNavfor Med w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – w celu zniszczenia statków przemytników w Libii. Operacja uzyskała aprobatę Rady UE w dniu 18 maja 2015 roku⁴⁵ i została uruchomiona pod koniec czerwca 2015 roku.

Zaznaczone wyżej zagrożenia bezpieczeństwa stały się również bodźcem dla reformy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa⁴⁶. Wiosną 2015 roku Komisja Europejska zapowiedziała jej przegląd. W tym celu Przewodniczący Komisji – Jean-Claude Juncker rozpoczął kilkumiesięczny proces konsultacji społecznych, w ramach których zebrano ponad 250 odpowiedzi od państw członkowskich, rządów partnerskich, instytucji UE, organizacji międzynarodowych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw, ośrodków analitycznych i ośrodków akademickich. W dniu 18 listopada 2015 roku Federica Mogherini – Wysoka Przedstawiciela UE i Wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej oraz Johannes Hahn – Komisarz UE ds. Polityki Sąsiedztwa przedstawili wyniki prac w komunikacie *Rewizja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*⁴⁷.

The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015 COM (2015) 240, s. 5–6.

⁴³ *First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, European Commission, 27 May 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_en.htm [dostęp: 04.06.2015].

⁴⁴ Inicjatywa niebieskiej karty, przygotowana została na podstawie dyrektyw Rady Europejskiej z 2009 roku dla wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzących z państw nie będących w Unii Europejskiej. Posiadanie takiego dokumentu pociąga za sobą nie tylko zezwolenie na pobyt i pracę, ale przyznanie wielu socjalnych przywilejów.

⁴⁵ *Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers*, ABC News, 18 May 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460> [dostęp: 25.05.2015].

⁴⁶ R. Youngs, *The EU's geopolitical crossroads in the Middle East*, FRIDE Policy Brief, no. 197, March 2015, s. 1–5.

⁴⁷ *Review of the European Neighbourhood Policy*. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 18. October 2015, SWD (2015) 500.

Komunikat wskazuje, że wzmocnione partnerstwo ma być podstawą przyszłej współpracy sąsiedzkiej. Przedstawiając jej założenia Federica Mogherini podkreśliła, że „mamy do czynienia z wieloma wyzwaniem w naszych granicach i poza nimi, z zagrożeniami, które są globalne i muszą być rozwiązane przez społeczność międzynarodową w jednolity sposób. Musimy wspólnie budować bezpieczniejsze środowisko, spróbować rozwiązać wiele kryzysów naszego wspólnego regionu, wspierać rozwój i wzrost najbardziej nędżnych obszarów i zająć się przyczynami migracji”⁴⁸. Dokument definiuje priorytetowe obszary interwencji unijnej, które dotyczą stabilizacji sąsiedztwa, w tym reform sektora bezpieczeństwa i wdrożenia instrumentów zapobiegania konfliktom, ochrony i zarządzania granicami, walki z terroryzmem i radykalizacją, wykorzystując przy tym środki Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Podkreśla konieczność wspierania zintegrowanego rozwoju gospodarczego i społecznego, wzmocnienia współpracy z partnerami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i działania na rzecz ochrony klimatu, otwarcia kanałów legalnej mobilności, m.in. reformę i uproszczenie procedur dotyczących tzw. niebieskiej karty. Jednocześnie zwraca uwagę na walkę z nielegalną migracją, przemytem i handlem ludźmi. Nowa polityka sąsiedztwa zakłada również zaangażowanie innych podmiotów, niebędących członkami polityki sąsiedztwa w rozwiązywanie problemów regionalnych. Chodzi tu przede wszystkim o Turcję, z którą prowadzone są rozmowy na temat rozwiązania kryzysu migracyjnego oraz wsparcia inicjatywy współpracy międzyregionalnej w tym Unii dla Śródziemnomorza⁴⁹.

Komunikat jest wyrazem szerokiego konsensusu, w instytucjach UE i państwach członkowskich, dotyczącego konieczności dostosowania strategii współpracy z sąsiadami Unii Europejskiej na wschodniej i południowej flance do rzeczywistych wyzwań oraz możliwości państw partnerskich. Federica Mogherini wskazała, że Unia Europejska powinna zmienić dotychczasowe podejście, oparte na ocenie postępów, na bardziej polityczne, oparte na wspólnym zaangażowaniu i strategicznych interesach obu stron⁵⁰. Warto zwrócić uwagę, iż po raz pierwszy od zainicjowania polityki sąsiedztwa unijni dyplomaci nie tylko odnieśli się do reformy instrumentów i sektorów wsparcia, ale i do samych założeń,

⁴⁸ *ENP Review: stronger partnerships for a stronger neighbourhood*, European Commission, 18 October 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm [dostęp: 09.03.2016].

⁴⁹ S. Blockmans, *The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation*, CEPS Commentary, 1 December 2015, s. 1–2.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 1.

na których oparto EPS, jawnie wskazując na wady tej polityki⁵¹. Ponadto przy pracach nad reformą wzięto pod uwagę zmiany instytucjonalne w organizacji, związane z uruchomieniem ESDZ w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (poprzedni przegląd został przygotowany w kilka miesięcy po wprowadzeniu ESDZ).

Europejska Polityka Sąsiedztwa w dużej mierze zainspirowana była procesem akcesyjnym i wykorzystywała oparte na nim instrumenty, w tym przede wszystkim zakładała eksport zasad i standardów zachodniej demokracji, co znalazło odzwierciedlenie w polityce warunkowości oraz to, że model rozwoju państw Europy Środkowo-Wschodniej sprawdzi się w państwach o odrębnych tradycjach politycznych i kulturowych. Komunikat z listopada 2015 roku częściowo przyznaje, iż założenia te okazały się błędne gdyż nie były dostosowane do kontekstu gospodarczego, społecznego i politycznego państw partnerskich. Przykładowo przygotowania do DCFTA pociągają za sobą bardzo wysokie koszty – m.in. konieczność harmonizacji przepisów, na które państw borykających się z kryzysem gospodarczym, nie stać. Ponadto reformy demokratyczne mogą być wprowadzane jedynie w państwach wyrażających na to zgodę, a jak pokazują ostatnie lata, elity polityczne w większości państw arabskich nie są na nie w pełni gotowe. W odniesieniu do polityki warunkowości Unia przyznała, że nie była ona konsekwentnie stosowana. W obliczu obecnych zagrożeń bezpieczeństwa w obszarze śródziemnomorskim, Unia poniekąd zmuszona jest wspierać rządy, które starają się im sprostać, bez względu na ich nastawienie do reform i demokratyzacji. Przykładem może być Egipt oraz Algieria, które nie dokonały postępów w zakresie transformacji systemu politycznego. Jednak działania obydwu państw przeciwko terroryzmowi, czynią z nich sojuszników Europy w tym obszarze⁵².

Nowe partnerstwo ma opierać się na współpracy, a nie jednostronnym definiowaniu kierunków reform dla sąsiadów. Dlatego też charakterystyczne dla tej polityki ma być zróżnicowanie i odejście od założenia, że istnieje jeden uniwersalny model rozwoju dla państw sąsiedzkich⁵³. Partnerzy UE mają różne aspiracje, dlatego EPS powinna je brać pod uwagę

⁵¹ D. Melyantsou, *Renewed EU Neighbourhood Policy: Old Methods for Stability*, BISS BLITZ, December 2015, s. 1–3.

⁵² T. Hollis, *No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring*, "International Affairs", vol. 88, no. 1, 2012, s. 94, zob. R. Balfour, *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy: The Cases of Ukraine and Egypt*, Routledge, New York, 2012, R. Balfour, *EU Conditionality after the Arab Spring*, EuroMeSCo Paper, no. 16, June 2012.

⁵³ T. Schumacher, *Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition*, College of Europe Policy Brief, January 2016, s. 1–4.

i być skoncentrowana na mniejszej liczbie priorytetów. Przykładowo dla państw, które nie chcą strefy wolnego handlu, Unia będzie negocjować inne porozumienia, które również pozwolą na swobodny przepływ produktów przemysłowych w poszczególnych sektorach⁵⁴. Wprowadzony zostanie nowy system monitoringu i oceny, m.in. zniesienie corocznych raportów krajowych – dostosowanie ich do charakteru i kalendarza pracy poszczególnych państw, ponadto planuje się przygotowanie raportów tematycznych opisujących współpracę w poszczególnych sektorach⁵⁵.

Podsumowanie

Od 2011 roku w polityce śródziemnomorskiej Unii Europejskiej rozpoczął się kolejny etap. Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska starała się wykorzystać moment politycznych zmian w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w celu większego związania ich z budowanymi, od 1995 roku, strukturami współpracy. Komisja Europejska, poprzez nowe dokumenty strategiczne w 2011 roku, podkreśliła wagę polityki śródziemnomorskiej dla Europy oraz bezpieczeństwa w obszarze Morza Śródziemnego. Nowe propozycje skierowane do państw regionu miały odzwierciedlać zaangażowanie Unii w proces reform w państwach partnerskich. Unia Europejska zaproponowała partnerom z południa większą integrację z europejskim rynkiem gospodarczym, wzmocnioną współpracą w obszarze migracji, zapowiedziała także zwiększenie środków finansowych na kolejny okres programowania oraz pomoc w transformacji ich systemów w oparciu o demokratyczny model stosunków społeczno-politycznych. Pięć lat od nowego otwarcia w polityce śródziemnomorskiej nie można mówić o osiągnięciu zamierzonych celów. Wpływ miały na to wewnętrzne ograniczenia w polityce zagranicznej organizacji oraz charakter problemów, z którymi mierzą się państwa śródziemnomorskie.

W badaniach nad współpracą eurośródziemnomorską wskazuje się, że Unia Europejska nie posiada jasnej, całościowej i spójnej strategii wobec regionu, a konkretne inicjatywy UE można uznać za fragmentaryczne w stosunku do potrzeb rozwojowych państw sąsiedzkich. W 2011 roku Unia Europejska jedynie na poziomie deklaracji zmieniła politykę śródziemnomorską. W rzeczywistości Unia starała się dostosować istniejące instrumenty współpracy, które stanowią kombinację środków możliwych do wykorzystania w danym czasie i zaakceptowania przez państwa

⁵⁴ E. Kaca, *Przegląd polityki sąsiedztwa: niewystarczające zmiany*, „Biuletyn PISM”, 2 grudnia 2015, s. 2.

⁵⁵ S. Blockmans, *The 2015 ENP Review...*, *op. cit.* s. 3–4.

członkowskie, co z kolei wykluczyło możliwość rzeczywistych zmian. Po kilku nowych otwarciach w polityce śródziemnomorskiej, stało się jasne, że zależy ona w dużej mierze od wewnętrznej sytuacji i problemów w regionie, a konkretne działania Unii są jedynie ich następstwem⁵⁶. W obliczu ograniczeń kompetencyjnych Unii Europejskiej w obszarze polityki zagranicznej i uzależnienia od partykularnych interesów państw członkowskich (co na przełomie 2015 i 2016 roku najbardziej widoczne jest w kwestii migracji i dzielenia się odpowiedzialnością za uchodźców) oraz wciąż niepewnej sytuacji w regionie, nasuwa się pytanie – czy możliwe jest określenie strategicznych celów współpracy i wskazanie działań Unii Europejskiej w poszczególnych obszarach w perspektywie długofalowej, skoro dotychczas polityka Unii była głównie reakcją na problemy państw partnerskich i miała charakter adaptacyjny. Programy Unii Europejskiej, bez względu na deklaracje unijne, zawsze miały charakter uzupełniający wobec oferty państw członkowskich Unii oraz innych aktorów międzynarodowych.

W tym kontekście zamiast podejmować kolejne próby określenia całościowej strategii współpracy, Unia powinna się skupić na konkretnych projektach w obszarach, w których państwa partnerskie są skłonne prowadzić dialog. Nie musi to oznaczać rezygnacji z ideałów procesu barcelońskiej, raczej chodzi o *odczarowanie* i urzeczywistnienie polityki śródziemnomorskiej i zbudowanie obszaru wzmocnionej współpracy w dziedzinach, w których jest to możliwe. Częściowe odpowiedzi na te problemy daje przegląd polityki sąsiedztwa z listopada 2015 roku. Jednak konkretne zobowiązania i projekty mają być dopiero uzgodnione. W tym kontekście zasadne jest postawienie pytania jak, na poziomie praktyki politycznej, będą rozpatrywane potencjalne napięcia pomiędzy interesami państw partnerskich i podstawowymi wartościami demokratycznymi, do których nadal odwołuje się polityka sąsiedztwa i jakie narzędzia będą stosowane aby zachęcić kraje, takie jak Egipt czy Algieria, do zacieśnienia współpracy, ustabilizować sytuację w Syrii i Libii oraz rozwiązać problem niekontrolowanej migracji przez Morze Śródziemne.

⁵⁶ D. Huber, M. C. Paciello, *Overhauling EU Policy in the Mediterranean. Towards More Inclusive, Responsive and Flexible Policies*, IAI Working Papers, no. 35, September 2015, s. 1–13, zob. R. Youngs, *The European Union: inclusion as geopolitics*, [w:] K. Kausch, *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, FRIDE 2015, s. 116–128.

Przemysław Furgacz

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

Amerykańska interwencja zbrojna w Afganistanie 2001–2015. Sukcesy i niepowodzenia stabilizacji

Abstrakt

Operacja „Trwała wolność” zapoczątkowała najdłuższą wojnę w historii USA. Z tego powodu amerykańska interwencja wojskowa w Afganistanie zasługuje na szczególną uwagę. Artykuł w syntetyczny sposób opisuje ten temat dość krytycznie prezentując podejście do amerykańskiej obecności wojskowej w Afganistanie w przeciągu ostatnich 15 lat. Wydaje się, że mimo pewnych początkowych sukcesów, w większości aspektów militarne zaangażowanie USA w Afganistanie powinno być oceniane raczej jako fiasco.

Słowa kluczowe: Afganistan, USA, Trwała Wolność, wojna w Afganistanie, interwencja zbrojna USA

U.S. military intervention in Afghanistan 2001–2015. The course of the hostilities, successes and failures of the stabilization

The operation „Enduring Freedom” initiated the longest lasting war in the U.S. history. Due to this very fact the U.S. military intervention in Afghanistan deserves particular focus. The article in a synthetic way describes this topic presenting quite a critical approach to the U.S. military presence in Afghanistan over the last fifteen years. It seems that in most aspects the U.S. military engagement in Afghanistan should rather be assessed as fiasco, despite some initial successes.

Key words: Afghanistan, USA, Enduring Freedom, war in Afghanistan, U.S. military intervention

Wprowadzenie

Amerykańska interwencja zbrojna w Afganistanie trwa już 16 rok; stała się ona *de facto* najdłuższej trwającą wojną w historii Stanów Zjednoczonych. Celem opracowania jest przedstawienie operacji „Enduring Freedom”, jak i następującej po niej operacji stabilizacyjnej, prowadzonej głównie przez wojska amerykańskie, której towarzyszyła wojna partyzancka ze strony talibów z siłami szeroko rozumianego Zachodu. Wydaje się, że siły zbrojne USA przeprowadziły w ciągu całej interwencji zbrojnej w Afganistanie – zwłaszcza w jej fazie operacji stabilizacyjnej – szereg błędów, które *summa summarum* zaowocowały zrażeniem do siebie znacznej części ludności Afganistanu i w konsekwencji ponownym rozkwitem partyzantki talibskiej. Jeżeli prawdą jest, że na wojnie partyzantkiej partyzanci „wygrywają, kiedy nie przegrywają”, to właśnie z taką sytuacją mamy do czynienia w Afganistanie w ciągu minionych 16 lat.

Afganistan – teatr działań wojennych

Afganistan, położony w środkowej Azji, geopolitycznie zaliczany jest albo do regionu Azji Centralnej, albo do regionu Bliskiego Wschodu. Powierzchnia terytorialna Afganistanu wynosi ok. 650 tys. km², zajmując miejsce 40. pod względem wielkości terytorium na świecie¹. Długość granic Afganistanu wynosi 5529 km, a graniczy on od północy z Turkmenią (744 km wspólnej granicy), Uzbekistanem (137 km), Tadżykistanem (1206 km); od wschodu z Chińską Republiką Ludową (76 km granicy); od południa i południowego wschodu z Pakistanem (2430 km wspólnej granicy); i od zachodu z Iranem (936 km granicy).

Charakterystyczną cechą Afganistanu – mającą niebagatelne znaczenie w działaniach zbrojnych – jest to, że ponad 80% jego powierzchni zajmują góry powyżej 2000 m n.p.m. Najwyższym pasmem górskim Afganistanu jest Hindukusz z najwyższym szczytem Nuszaak (Noszak) o wysokości aż 7485 m n.p.m. Łańcuch Hindukuszu jest mocno poszarpany i silnie zróżnicowany hipsometrycznie, co stanowi poważne utrud-

¹ Różne publikacje podają różne dane na temat wielkości terytorialnej Afganistanu. I tak *Atlas Świata*, dodatek do „Dziennika. Polska, Świat, Europa” podaje, że powierzchnia Afganistanu wynosi 645.806 km², strona internetowa CIA – *The World Factbook* mówi o 647 500 km² (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>), a Z. Sabatowski i Z. Śliwa w *Charakterystyce Afganistanu i Iraku jako środowiska działania koalicji antyterrorystycznej*, [w:] „Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948-2004”, red. D.S. Kozerański, Toruń 2007, s. 161 podają jeszcze inną wielkość terytorium Afganistanu – 652.090 km².

nienie w prowadzeniu działań zbrojnych na tym terenie. Wyróżnia się 4 główne regiony geograficzne Afganistanu:

- wąski pas nizin na północy;
- strefa wysokogórska w centrum i na północnym wschodzie Afganistanu;
- strefa wyżynnych pustyń i półpustyń na zachodzie i południu;
- stepy wyżynne na południowym wschodzie wraz z górami na pograniczu z Pakistanem.

Klimat panujący w Afganistanie najkrócej można scharakteryzować jako klimat pustyń strefy umiarkowanej z elementami klimatu górskiego i wysokogórskiego. W Afganistanie występują bardzo wysokie zarówno roczne, jak i dobowe amplitudy temperatury. Najniższe występują w styczniu – najzimniejszym miesiącu – w wysokogórskich obszarach Afganistanu spadają nawet do -40°C , podczas gdy w lipcu – najcieplejszym miesiącu – na terenach pustynnych przekraczają nierzadko 50°C . Dobowe wahania temperatur wynoszą w lecie w afgańskich górach nawet 30° , a na pustyniach są jeszcze większe.

Afganistan liczy ok. 32 mln mieszkańców². Jest to kraj bardzo zróżnicowany pod względem etnicznym i religijnym, bowiem zamieszkuje go ponad 20 różnych narodów i narodowości. Dominującą religią w Afganistanie jest Islam, występujący w dwóch różnych swoich odłamach – sunnickim i szyickim. Sunnici stanowią 74–84% ludności, a szyici 15–25%. Najważniejsze narodowości i grupy etniczne zamieszkujące Afganistan to: Pasztunowie (w literaturze znani również pod nazwą Pusztunów, Basztunów bądź Afganów) – największa grupa etniczna kraju, stanowiąca 38–42% całości ludności, zamieszkująca głównie południe i wschód państwa; Tadžycy (25–27% ludności) zamieszkujący północ; Hazarowie (ok. 9% ludności) zamieszkujący centrum kraju; Uzbegy (6–9% ludności); Ajmakowie (ok. 4% ludności), Turkmeni (ok. 3% mieszkańców), Beludżowie i Chacharowie (po ok. 2% mieszkańców). Według różnych danych rolnictwem pała się 38–80% populacji. Z kolei poziom analfabetyzmu jest bardzo wysoki – czytać i pisać nie potrafi aż 71%–76% mieszkańców

² Również i w tym przypadku w źródłach istnieją duże rozbieżności w podawanych danych. Według *Atlasu Świata*, dodatku do „Dziennika. Polska, Świat, Europa” Afganistan zamieszkuje 31 057 tys. ludzi, z kolei wg CIA liczba ludności Afganistanu wynosi 32 560 tys. (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>). Z kolei według Z. Sabatowskiego i Z. Śliwy (w *Charakterystyce Afganistanu i Iraku jako środowiska działania koalicji antyterrorystycznej*, [w:] „Operacje pokojowe... op. cit., s. 165) Afganistan zamieszkiwało w 2001 r. 23 700 tys. mieszkańców. Tak duże różnice wynikają z jednej strony z dużych trudności w policzeniu ludności w trudnych warunkach wojennych, z drugiej zaś z szybkiego przyrostu naturalnego, a przede wszystkim z powrotu znacznej liczby uchodźców do kraju po roku 2001.

Afganistanu, przy czym niepiśmienność u kobiet sięga prawie 90%. Ponadto PKB na jednego mieszkańca wynosi zaledwie ok. 270 \$, co stanowi jeden z najniższych tego typu wskaźników na świecie. Średnia długość życia Afgańczyków też jest zaskakująco niska – 45 lat. Z kolei śmiertelność wśród dzieci do 5. roku życia jest niesłychanie wysoka, bowiem aż co czwarte dziecko w Afganistanie umiera przed ukończeniem 5. roku życia. Ponadto jedynie 25% populacji ma dostęp do wody pitnej³.

Operacja „Enduring Freedom”

11 września 2001 r. miały miejsce słynne zamachy terrorystyczne w Nowym Jorku i Waszyngtonie, które wstrząsnęły amerykańską i światową opinią publiczną, odbijając się głośnie echem na całym świecie. Niemal natychmiast po zamach podejrzania o ich wykonanie padły na niejakiego Usamę ibn Ladina⁴ oraz domniemaną globalną organizację terrorystyczną Al-Ka'idę. Stany Zjednoczone wnet oskarżyły talibów, którzy sprawowali podówczas kontrolę nad większą częścią Afganistanu, o udzielanie schronienia Usamie ibn Ladinowi i terrorystom z Al-Ka'idy. 17 IX 2001 r. do Afganistanu udała się wspólna misja dyplomatyczna USA i Pakistanu z pakistańskim ministrem wywiadu, gen. Mahmudem Ahmedem, na czele. W Kandaharze przedstawiono rządowi talibów ultimatum: jeżeli w ciągu trzech dni talibowie nie wydadzą Stanom Zjednoczonym Usamy ibn Ladina, to zagrozi im zbrojna interwencja w Afganistanie. W odpowiedzi przywódca talibów – mułła Omar – wydał oficjalne oświadczenie, w którym zaprzeczył związkowi Usamy ibn Ladina z zamachami z 11 września 2001 r. Równolegle Waszyngton rozpoczął starania dyplomatyczne o zapewnienie sobie przychylności i współpracy państw regionu w czymś, co niebawem nazwano „globalną wojną z terroryzmem”. Szczególnie zabiegano o poparcie Pakistanu w zarysowujących się działaniach zbrojnych przeciw talibom. Już 12 września 2001 r. ówczesny sekretarz stanu USA, Richard Armitage, przedstawił Pakistanowi oczekiwania Waszyngtonu. Pakistan miał bowiem przekazać USA wszystkie swoje informacje wywiadowcze na temat miejsca pobytu Usamy ibn Ladina, udostępnić swoją przestrzeń powietrzną dla amerykańskich samolotów wojсковych i zamknąć granicę z Afganistanem. Dyktator Pakistanu – gen. Pervez Musharraf kilka lat później wydał swój pamiętnik, pt: „Na linii

³ A. Bartkiewicz, *Walka z biedą i narkobiznesem*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 17, s. 16.

⁴ Często można spotkać się z formami Osama bin Laden lub Osama ben Laden. Choć popularne i powszechnie stosowane są one niezgodne ze standardową transkrypcją języka arabskiego na język polski.

ognia”, w którym o ówczesnych zakulisowych rozmowach z Amerykanami pisał m.in., że: „Z jego wypowiedzi [tj. Richarda Armitage’a – P.F.] wynikało nie tylko, że musimy jasno określić swoje stanowisko, lecz również, że opowiadając się po stronie terrorystów, musimy się liczyć z takim bombardowaniem, które cofnie nas do epoki kamienia łupanego”⁵. Pakistan zgodził się na przystąpienie do tzw. koalicji antyterrorystycznej, w zamian za co USA zniosły sankcje gospodarcze nałożone na Pakistan i Indie w 1998 r. za przeprowadzenie udanych próbnych eksplozji jądrowych⁶. Amerykanie zadbali też o przychylną postawę Uzbekistanu, Tadżykistanu, Kazachstanu i Kirgizji, a także Arabii Saudyjskiej i Zjednoczonych Emiratów Arabskich – te 2 ostatnie państwa wkrótce zerwały stosunki dyplomatyczne z Afganistanem talibów.

Jednocześnie przez całe lata 90. XX w. z talibami walczył tzw. Sojusz Północny, pod dowództwem legendarnego i cieszącego się dużym autorytetem w Afganistanie mudżahedina Ahmada Szacha Massuda⁷. Amerykanie bezzwłocznie nawiązali kontakty z Sojuszem Północnym, po czym udzielili mu militarnej pomocy, która pozwoliła sojuszowi przeprowadzić w październiku nową ofensywę przeciwko talibom. 7 października 2001 r. amerykańskie lotnictwo rozpoczęło bombardowania pozycji talibów, rozpoczynając tym samym operację o kryptonimie „Enduring Freedom” („Trwała Wolność”).

a) 1. faza operacji „Enduring Freedom” – działania lotnictwa i operacje jednostek specjalnych

Pierwsza faza operacji trwała w dniach 7–20 października 2001 r. i za cel miała obalenie rządów talibów⁸. W tej fazie lotnictwo sił koalicyjnych (z dominującym udziałem US Air Force) miało za zadanie unieszkodliwienie wrogiej obrony przeciwlotniczej i tym samym wywalczenie absolutnej przewagi w powietrzu oraz wsparcie sił specjalnych i niesienie pomocy humanitarnej ludności afgańskiej. Lotnictwo przeprowadzało naloty przede wszystkim na obiekty obrony przeciwlotniczej nieprzyjaciela, lotniska, centra dowodzenia i zgrupowania sił talibów, składy uzbrojenia, amunicji i paliw, domniemane obozy szkoleniowe Al-Ka’idy oraz inne obiekty infrastruktury wojskowej

⁵ P. Musharraf, *In the Line of Fire: A Memoir*, London-Sydney 2006, s. 201.

⁶ P. Jastrzębski, *Wojna w Afganistanie*, [w:] „Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku”, red. W. Malendowski, Wrocław 2003, s. 273–274.

⁷ 9 IX 2001 r. Ahmad Szach Massud zmarł w wyniku ran odniesionych w zamachu. Okoliczności jego śmierci do dziś pozostają niejasne.

⁸ W literaturze można spotkać się z różnymi datami trwania poszczególnych faz operacji. Jak się wydaje, granica między fazami operacji nie była ostra, lecz płynna, stąd te rozbieżności.

talibów. Lotnictwo wojskowe przeprowadzało również przez cały ten czas loty rozpoznawcze, które miały określić potencjalne cele dla uderzeń lotnictwa myśliwsko-bombowego i zweryfikować informacje podawane przez wywiad wojskowy oraz przez operujące na terytorium Afganistanu oddziały sił specjalnych. Najbardziej intensywne bombardowania objęły miasta: Kabul, Kandahar, Dżalalabad, Herat i Mazar-e Szarif⁹. W pierwszych dniach po 7 października uderzenia lotnicze przeprowadzano tylko nocą. Z czasem, gdy uzyskano już pewność co do zniszczenia wrogiej obrony przeciwlotniczej, zaczęto również przeprowadzać uderzenia powietrzne za dnia. Lotnictwo operowało na dużych i średnich wysokościach w celu uniknięcia strat od ognia broni strzeleckiej i przenośnych, raketowych zestawów przeciwlotniczych (głównie typu Stinger), których w Afganistanie pozostało wiele po ponad dwóch dekadach wojen.

Do 21 października 2001 r. samoloty koalicji zrzuciły nad Afganistanem 37 tys. paczek z żywnością i lekarstwami¹⁰. Z kolei do grudnia tego roku zrzucono, według oficjalnych danych, 2,5 mln racji żywnościowych¹¹. Działania te były podyktowane z jednej strony chęcią zaskarżenia sobie przychylności i sympatii miejscowego społeczeństwa, a z drugiej światowej opinii publicznej, a szczególnie świata islamskiego. Niektórzy zwracają jednak uwagę, że znaczna część tej pomocy trafiła nie w ręce potrzebujących, lecz różnego rodzaju lokalnych zorganizowanych grup przestępczych, które następnie rozprowadzały ją odpłatnie na czarnym rynku¹². Co ciekawe, amerykańskie siły zbrojne prowadziły również wojnę psychologiczną za pomocą samolotów EC-130 Volant, które latając nad Afganistanem zrzucały ulotki propagandowe oraz transmitowały audycje radiowe i telewizyjne. Ocenia się, że te działania nie spełniły oczekiwań, z uwagi na to, że większość mieszkańców Afganistanu jest niepiśmienna, a tylko nieliczni dysponują odbiornikami radiowymi i/lub telewizyjnymi¹³.

Do 23 grudnia 2001 r. amerykańskie lotnictwo, przy przeprowadzaniu uderzeń naziemnych, zużyło ok. 17 500 różnego rodzaju środków bojowych, z czego 57% stanowiło uzbrojenie precyzyjne¹⁴ (głównie naprowadzane satelitarnie bomby klasy JDAM¹⁵). W tym czasie amerykańskie

⁹ P. Jastrzębski, *op. cit.*, s. 277.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ W. Leśnikowski, *Lotnictwo w operacji „Enduring Freedom”*, „Przegląd Sił Powietrznych” 2007, nr 2, s. 17.

¹² E.F. Rybak, J. Gruszczyński, *Wojna w Afganistanie – jaka jest?*, „Nowa Technika Wojskowa” 2001, nr 11, s. 12.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ W. Leśnikowski, *op. cit.*

¹⁵ JDAM – Joint Attack Direct Munition.

lotnictwo wykonało 57 225 samolotów, z czego aż 49,4% przypadło na transport powietrzny, 23,7% na zabezpieczenie tankowania w powietrzu, a zaledwie 13,5% ogólnego wysiłku lotnictwa skierowano na uderzenia na cele naziemne. 15,4% wysiłku lotnictwa amerykańskiego w tym okresie przypadło na inne zadania¹⁶. W pierwszej fazie operacji amerykańskie samoloty, które bazowały na 4 lotniskowcach, skierowano na Morze Arabskie i Ocean Indyjski. Lotnictwo transportowe wydzielone do zrzutów pomocy humanitarnej i ulotek propagandowych startowało z odległych lotnisk położonych w Bułgarii i Rumunii oraz z bazy Incirlik w Turcji. Z kolei ciężkie bombowce dalekiego zasięgu B-2A Spirit startowały z bazy Whiteman w USA, a B-52H z bazy Andrews na wyspie Diego Garcia na Oceanie Indyjskim¹⁷. Amerykańskie siły zbrojne porażały cele w Afganistanie nie tylko przy pomocy bomb i pocisków odpalanych z samolotów, ale też za pomocą pocisków samosterujących typu Tomahawk odpalanych z okrętów nawodnych i podwodnych US Navy¹⁸.

Dziś już wiemy, że jednostki komandosów amerykańskich (przede wszystkim Rangersów, Delta Force i SEALs) i brytyjskich operowały na terenie Afganistanu od 17 września, a więc na wiele dni przed tym nim rozpoczęły się właściwe działania zbrojne. Przed 7. października oraz w pierwszej fazie operacji „Enduring Freedom” nadrzędnym zadaniem komandosów było wykrywanie potencjalnych celów dla uderzeń lotniczych i raketowych, przeprowadzanie ich rozpoznania i identyfikacji. Po 7 października bardzo ważnym zadaniem oddziałów specjalnych było naprowadzanie lotnictwa na cele (np. przy pomocy podświetlania obiektów uderzeń wiązką lasera, na które kierowały się odpalane z samolotów bomby). Komandosi oceniali także skuteczność przeprowadzanych uderzeń i w razie konieczności ich powtórzenia meldowali o tym drogą radiową stosownym oficerom łącznikowym. Wiadomo też, że niektóre grupy oddziałów specjalnych otrzymały zadanie nawiązywania kontaktów z jednostkami Sojuszu Północnego, zapewnienia im łączności z dowództwem amerykańskim, a nawet szkolenia ich.

b) 2. faza operacji „Enduring Freedom” – wkroczenie wojsk lądowych oraz zmiana charakteru działań lotnictwa i sił specjalnych

W nocy z 19 na 20 października oddział amerykańskich komandosów został desantowany na opanowane przez talibów lotnisko, położone w pobliżu Kandaharu. Tą operacją zapoczątkowano drugą fazę działań

¹⁶ W. Leśnikowski, *op. cit.*, s. 16.

¹⁷ E.F. Rybak, J. Gruszczyński, *op. cit.*, s. 10.

¹⁸ W tych działaniach brała również udział Royal Navy np. brytyjski okręt podwodny HMS Trafalgar.

zbrojnych, w trakcie której do czynnej walki włączono również oddziały lądowe. Amerykanie w drodze desantów komandosów i oddziałów elitarnych starali się zdobyć przede wszystkim lotniska po to, by następnie móc je wykorzystać do rozładowywania napływających drogą powietrzną nowych jednostek, w tym ze sprzętem ciężkim. Od tej pory zadania sił specjalnych zostały poszerzone o dokonywanie naziemnych ataków na szczególnie istotne, pod względem strategicznym i operacyjnym, obiekty znajdujące się w posiadaniu talibów oraz niektóre ugrupowania zbrojne nieprzyjaciela. Niektórym jednostkom komandosów przydzielono zadania odnalezienia i zlikwidowania ważnych dowódców talibów i członków Al-Ka'idy. Na przełomie października i listopada ruszyła ofensywa Sojuszu Północnego wspartego dostawami broni z Rosji, o co Moskwę poprosił wcześniej Waszyngton. Równocześnie z ofensywą Sojuszu Północnego trwała ofensywa US Army. Wspólnymi siłami, przy wsparciu amerykańskiego lotnictwa, opanowano ważniejsze miasta i punkty strategiczne. Nie należy zapominać, że obok amerykańskich i afgańskich oddziałów w walkach z talibami brały również oddziały brytyjskie, australijskie i nowozelandzkie (głównie komandosów) oraz z innych krajów NATO. Tak na przykład lotnisko w Bagram opanowane zostało 14 listopada przez brytyjskie morskie siły specjalne – Special Boat Service¹⁹.

W drugiej fazie operacji zmieniły się zadania wykonywane przez lotnictwo. Generalnie mniej było misji stricte uderzeniowych, a więcej transportowych, choć te pierwsze nadal miały miejsce. Do akcji wkroczyły śmigłowce, zarówno szturmowe (AH-64 Apache), jak i transportowe (CH-47 Chinook, UH-60 Blackhawk i inne) do tej pory nieobecne. W tej fazie operacji zmieniły się miejsca bazowania lotnictwa. Lotnictwo myśliwskie i uderzeniowe korzystało odtąd z lotnisk krajów sąsiednich, np. z lotniska Manas w Kirgizji, a samoloty transportowe z lotnisk zdobytych przez siły koalicji w Afganistanie. Od 9 grudnia lotnictwo skupiło swoje wysiłki na bombardowaniu kompleksu jaskiń Tora Bora, w których schroniły się znaczne siły nieprzyjaciela oraz podobno sam Usama ibn Ladin. Po zakończeniu bombardowań do jaskiń wkroczyli anglosascy komandosi wsparci pododdziałami powietrzno-desantowymi. Walki w Tora Bora trwały jeszcze kilka tygodni i były dosyć intensywne²⁰.

W dniach 1–17 marca 2002 r. koalicja siłami 101. Dywizji Powietrzno Szturmowej, 10. Dywizji Górskiej, 13. i 26. Jednostkami Ekspedycyj-

¹⁹ P. Gajos, *Udział sił specjalnych koalicji międzynarodowej w operacji antyterrorystycznej w Afganistanie (2001–2002)*, [w:] *Operacje pokojowe i antyterrorystyczne...*, op. cit., s. 192.

²⁰ Niestety nie dysponujemy danymi dotyczącymi strat wśród anglosaskich komandosów. Takie dane z reguły są objęte tajemnicą.

nymi Korpusu Piechoty Morskiej²¹, komandosów amerykańskich i kanadyjskich oraz oddziałów Sojuszu Północnego przeprowadziły operację o kryptonimie „Anaconda”. Miała ona na celu zlikwidowanie silnego zgrupowania wojsk talibów w prowincji Paktia. Starano się otoczyć talibów i uniemożliwić im wymknięcie się. Operacja zakończyła się sukcesem. Przy stratach własnych, wynoszących 11 zabitych i 80 rannych, rozbito większość sił nieprzyjaciela i opanowano prowincję Paktia²². Wraz z tą operacją walki na jakiś czas wygasły. Operacja „Enduring Freedom” zakończyła się. Jednakże, jak się później okazało, rozpoczęła się o wiele trudniejsza faza stabilizacji sytuacji w Afganistanie.

c) Wnioski z operacji „Enduring Freedom”

W stosunku do poprzednich konfliktów zbrojnych, w których zaangażowane były USA, operacja „Trwała Wolność” przyniosła kilka istotnych informacji w odniesieniu do samego sposobu prowadzenia działań wojennych. Najważniejsze z nich to:

- wykorzystanie jednostek specjalnych do zadań zastrzeżonych dotychczas tylko i wyłącznie dla standardowych oddziałów US Army. Był to przełom. Oddziały komandosów w czasie walk w Afganistanie, oprócz typowych dla nich zadań, wykonywały też złożone operacje dotychczas charakterystyczne dla dużych konwencjonalnych oddziałów US Army czy US Marine Corps. Mowa np. o prowadzeniu samodzielnych natarć na duże zgrupowania zbrojne nieprzyjaciela, czy wykonywanie szturmów na ważne obiekty zajęte przez talibów²³;
- w operacji „Trwała Wolność” zastosowano wiele nowych rozwiązań organizacyjnych związanych z dowodzeniem lotnictwem. Dla przykładu, do wskazywania lotnictwu obiektów uderzeń na szeroką skalę zaangażowano oficerów naprowadzania lotnictwa, przydzielanych do poszczególnych zgrupowań komandosów. Wprawdzie wcześniej też takie zabiegi stosowano, ale nigdy na taką skalę jak w Afganistanie²⁴;
- liczne zastosowanie w działaniach wojennych BAL/BSP²⁵. To swoje *novum* w technice militarnej. Oprócz funkcji *stricte* rozpoznaw-

²¹ Tzw. M.E.U. – Marine’s Expeditionary Unit.

²² P. Gajos, *op. cit.*, s. 193.

²³ *Ibidem*, s. 194.

²⁴ W. Leśnikowski, *op. cit.*, s. 20.

²⁵ BAL – bezpilotowe/bezzałogowe aparaty latające. BSP – bezpilotowe/bezzałogowe statki powietrzne.

czych (robienie zdjęć, filmowanie wybranych obszarów i transmitowanie ich obrazów do dowództw wyższego szczebla w czasie zbliżonym do rzeczywistego), po raz pierwszy wykorzystano je do przeprowadzania uderzeń lotniczych (zwłaszcza na wysoce mobilne cele naziemne). Służyły do tego aparaty MQ-1 Predator wyposażone w przeciwpancerne pociski kierowane AGM-114 Hellfire²⁶.

Za najpoważniejsze błędy i niedomagania amerykańskich sił zbrojnych w czasie operacji uznaje się:

- niedoskonałość sprzętu służącego do wykrywania min;
- brak integracji między urządzeniami służącymi do przekazywania i obróbki informacji oraz wysoce zawodna łączność. Tą drugą tłumaczy się specyficznymi warunkami Afganistanu: licznymi wysokimi górami, od których odbijały się fale radiowe, nakładając się na siebie wzajemnie i powodując zakłócenia; długotrwałymi mrozami i intensywnymi opadami śniegu, które utrudniały propagację się fal radiowych w powietrzu; silnymi wiatrami, które uniemożliwiały rozwinięcie anten radiowych na wysokich masztach, a tym samym przyczyniały się do zmniejszenia zasięgu łączności radiowej²⁷;
- wyższa niż się spodziewano awaryjność sprzętu, broni, wyposażenia i środków transportu amerykańskich sił zbrojnych spowodowana – jak się ocenia – wysokimi temperaturami i bardzo dużym zapyleniem powietrza, co jest typowe dla środowiska Afganistanu;
- co do skuteczności powietrznych bombardowań to opinie ekspertów są zróżnicowane. Początkowo uważano, że jest ona dosyć wysoka. Szacowano, że ok. 85% powietrznych ataków zakończyło się efektywnym zniszczeniem celów, co częściowo przypisywano szerokiemu wykorzystaniu pocisków i bomb kierowanych, a po części działalności oddziałów specjalnych²⁸. Z czasem jednak pojawiało się coraz więcej głosów krytycznych. W najnowszych opracowaniach mówi się już, iż uderzenia powietrzne w Afganistanie były mało skuteczne, co tłumaczone jest przede wszystkim trudnym górzystym terenem. Za wyjątkowo niezadowolające uznano bezpośrednie wsparcie lotnicze oddziałów naziemnych, dokonywane przez śmigłowce szturmowe AH-64 Apache. Sprawdziły się one w zasadzie tylko w czasie nocnych ataków. Śmigłowce AH-64 nie

²⁶ W. Leśnikowski, *op. cit.*, s. 20.

²⁷ W. Scheffs, *Walka elektroniczna w terenie górzystym*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 4, s. 23.

²⁸ P. Gajos, *op. cit.*, s. 191.

dysponują możliwością zawisu na dużym pułapie, co w wysokogórskich warunkach Afganistanu okazało się poważną wadą. Ponadto wskazuje się, że ich uderzenia były szczególnie nieefektywne, gdyż na odgłos lecących śmigłowców bojownicy niezwłocznie chronili się w pobliskich pieczarach i jaskiniach. Żołnierze wojsk lądowych skarżyli się też na zbyt długi czas oczekiwania na wsparcie śmigłowców²⁹;

- duże straty spowodowane tzw. *friendly fire*, czyli omyłkowym ostrzelaniem czy zbombardowaniem pozycji własnych wojsk. Przykładowo w grudniu 2001 r., w wyniku omyłkowego zbombardowania przez samoloty B-52 amerykańskiego zgrupowania komandosów, kilku żołnierzy poniosło śmierć, a przeszło 20 zostało lekko lub ciężiej rannych³⁰.

Afganistan w latach 2002–2015 – operacja stabilizacyjna i wojna partyzancka

Wraz z opanowaniem zdecydowanej większości terytorium Afganistanu Amerykanie i ich sojusznicy przystąpili do odbudowywania struktur państwowych tego kraju. Do Afganistanu wróciły setki tysięcy uchodźców. Pod koniec 2001 r. w niemieckiej miejscowości Petersberg ONZ zorganizowało wielki szczyt krajów zainteresowanych odbudową Afganistanu. Po raz pierwszy od wielu lat oczy społeczności międzynarodowej ponownie zwróciły się na pogrążony w chaosie i anarchii kraj. 5 grudnia 2001 r. powołano tymczasowy rząd Afganistanu pod przewodnictwem Hamida Karzaja – pasztuńskiego polityka o prodemokratycznych i proamerykańskich poglądach. Amerykanie, przygotowując się do inwazji na Irak, wywarli nacisk na swoich sojuszników z NATO, by operację stabilizacyjną w Afganistanie przerzucić na barki Sojuszu Północnoatlantyckiego i tym samym częściowo odciążyć USA. Od sierpnia 2003 r. aż do 2014 r. NATO utrzymywało w Afganistanie Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF – International Security Assistance Force). Działały one na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1386 i kilku innych³¹. Szczyt obecności wojsk zachodnich w Afganistanie przypadł na 2011 r., kiedy stacjonowało tam ok. 132 tys. żołnierzy, po czym ich liczba poczęła gwałtownie spadać – pod koniec 2015 r. wynosiła ona

²⁹ Z. Polcikiewicz, „Bóg wojny” w górach, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 1, s. 31.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ M. Gałązka, *Zrozumieć Afganistan*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3, s. 19.

już tylko ok. 13 tys. żołnierzy. Na potrzeby misji ISAF Afganistan podzielono na 5 stref. W czerwcu 2002 r. Loja Dżirga (Najwyższa Rada) ogłosiła Karzaję tymczasowym prezydentem. W styczniu 2004 r. przyjęła nową demokratyczną konstytucję Afganistanu, a w październiku tego roku odbyły się pierwsze, od upadku reżimu talibów, demokratyczne wybory prezydenckie w Afganistanie. Faworyt Amerykanów – Hamid Karzaj – już w pierwszej turze uzyskał 55% głosów i został prezydentem już nie tymczasowym, ale na pełną kadencję³². W 2009 r. dobiły się sfałszowane wybory prezydenckie w Afganistanie, w których ponownie wygrał faworyzowany przez Amerykanów Hamid Karzaj.

Te i inne rzeczy wskazywały na to, że sytuacja w Afganistanie się stabilizuje. Jednak talibowie, po klęsce z lat 2001–2002, nie próżnowali. Wielu mudżahedinów wycofało się do Północno-Zachodnich Terytoriów Pogranicznych – pakistańskiej prowincji zamieszkiwanej przez ich rodaków i tam przegrupowało się, przygotowując się równocześnie do wznowienia walki. Od 2003 r. dochodziło do coraz częstszych potyczek między talibami a wojskami amerykańskimi i innych państw NATO oraz różnego rodzaju zamachów. W tym miejscu należy zaznaczyć, że talibowie stanowili tylko część partyzantów, którzy podjęli walkę z siłami koalicji w Afganistanie. Partyzanci składali się głównie z bojowników lokalnych – watażków czy też zwykłych Afgańczyków walczących z Amerykanami z innych powodów, np. zarobkowych (talibowie wypłacają swoim bojownikom żołdy) albo też z zemsty za wydumane i rzeczywiste krzywdy doznane od wojsk amerykańskich.

a) Metody walki partyzantki afgańskiej przeciwko wojskom NATO

Wojska USA, a później NATO, w miarę upływu czasu natrafiały na coraz większy opór partyzantki afgańskiej. Wojna z najazdem sowieckim z lat 1979–89 i wojny domowe lat 90. XX w. sprawiły, że w Afganistanie nie brakuje doświadczonych i obeznanych z rzemiosłem wojennym (a zwłaszcza z tajnikami działań partyzanckich) bojowników. Stosują oni liczne metody walki zbrojnej, ale również walczą o „rząd dusz” i przychyłność ludności cywilnej, gdyż bez tej ostatniej na dłuższą metę partyzantka nie byłaby w stanie się utrzymać nawet w tak sprzyjającym wojnie partyzanckiej kraju, jak Afganistan. Najpowszechniejsze sposoby walki stosowane przez talibów i innych partyzantów afgańskich z wojskami USA i NATO to:

- zasadzki i wojna minowa. Ugrupowania zbrojne, walczące z siłami NATO, bardzo często stosowały zasadzki z użyciem min czy

³² M. Szostak, *Pięć lat bez talibów?* „Raport. Wojsko, Technika, Obronność” 2006, nr 6, s. 6.

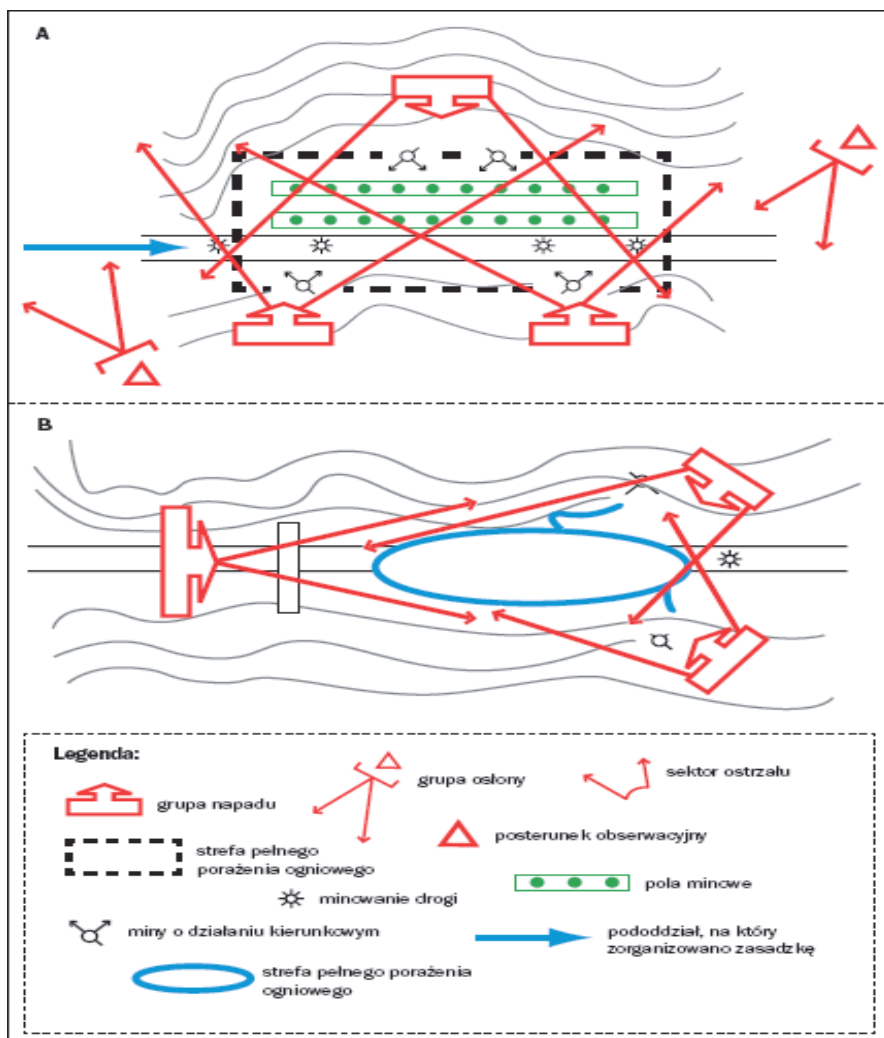
też tzw. IED³³, czyli improwizowanych ładunków wybuchowych przygotowywanych „domowymi sposobami”. Miny, bądź też fugasy, były wyposażane w różne rodzaje zapalników: naciskowe (najmniej skomplikowane), czasowe czy odpalane drogą radiową (najbardziej skomplikowane)³⁴. Rozstawiało się je najczęściej na drogach asfaltowych i gruntowych (szczególnie często na ich zakrętach), w górskich przełęczach, ścieżkach dla pieszych i karawan, przy wylotach dolin, w tunelach, podejściach do źródeł wody i wejściach do oaz³⁵. Ustawiane miny i ładunki wybuchowe były bardzo dobrze maskowane. Celem tego typu działań było złapanie w zasadzkę patrolów bądź konwojów wojsk koalicji i zadanie im strat. Po wybuchu miny lub fugasy konwój lub patrol był przez krótki czas ostrzeliwany z broni maszynowej, przenośnych moździerzy lub też lekkich granatników przeciwpancernych (prawie bez wyjątku z sowieckich RPG-7 lub ich chińskich kopii). Zanim złapani w taką zasadzkę żołnierze zorientowali się w sytuacji i efektywnie odpowiedzieli ogniem i/lub wezwali wsparcie, to partyzanci najczęściej zdążyli już czmychnąć. Uciekali oni niezwłocznie na wcześniej upatrzone bezpieczne pozycje, bądź też rozplądali się w tłumie cywilów (jeśli zasadzka miała miejsce w mieście, co zdarzało się w Afganistanie stosunkowo rzadko). Partyzanci mieli ułatwione zadanie, gdyż bardzo dobrze znali teren. Co więcej partyzanci miewali swoich informatorów (agentów, sympatyków) wśród ludności cywilnej z okolic baz sił koalicji lub wręcz wśród tubylców pracujących w tych bazach, dzięki czemu niejednokrotnie wiedzieli z uprzedzeniem kiedy, dokąd, w jakiej sile i jaką trasą wyruszał najbliższy konwój czy patrol wojskowy. Pozwalało im to dobrze zaplanować zasadzkę. Tego typu informacje umożliwiały też błyskawiczne rozłożenie min i ładunków wybuchowych, np. w noc poprzedzającą wyjazd. Niejednokrotnie żołnierze natowscy byli potem zaskakiwani obecnością min na trasie, mimo iż nie tak dawno droga była sprawdzana przez pododdziały saperów, które uznały ją za bezpieczną. Rysunek 1 obrazuje najbardziej typowe zasadzki stosowane przez partyzantów afgańskich;

³³ IED – Improvised Explosive Devices. W polskich opracowaniach fachowych czasem IED określa się mianem fugasów.

³⁴ T. Wróbel, *Wojna podjazdowa*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 37, s. 14.

³⁵ Z. Burawski, *Bez linii frontu*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3, s. 29.

Rys. 1. Najpowszechniejsze zasadzki stosowane przez partyzantów afgańskich: A – tzw. zasadzka „afgańska”, B – tzw. zasadzka „młot i kowadło”



Źródło: Z. Burawski, *Bez linii frontu*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3, s. 28.

- samobójcze zamachy terrorystyczne. Był to specyficzny rodzaj zamachów występujący w Afganistanie na szerszą skalę dopiero od 2006 r. W latach 2001–2005 odnotowano jedynie 4 takie zamachy na terenie Afganistanu, ale w 2006 r. ich liczba raptownie wzrosła. Było ich już 123! Mimo że w stosunku do ogółu zamachów

przeprowadzanych przez talibów stanowiły one niewielką część, to jednak bywały one bardzo krwawe. Zamachowcy samobójcy w Afganistanie wysadzali się w powietrze jedynie w pobliżu żołnierzy ISAF lub też afgańskiej armii i policji. Jakkolwiek w takich zamachach ginęli też cywile, to jednak były to przypadkowe ofiary. Samobójcze zamachy wymierzone w cywilów były w Afganistanie stosunkowo rzadkie, a w każdym razie znacznie rzadsze niż to się działo w Iraku. Z drugiej strony tego typu zamachy powodowały dużo ofiar, zniechęcając i odstraszać mieszkańców Afganistanu od współpracy z siłami ISAF i Amerykanami. Należy podkreślić, że: po pierwsze, wielu zamachowców samobójców było obcokrajowcami przybyłymi z innych niż Afganistan państw islamskich; po drugie, nie wszyscy zamachowcy samobójcy dokonywali zamachów z pobudek religijnych. Część z nich robiła to z zemsty za śmierć czy też dyshonor, jaki spotkał ich bliskich z rąk Amerykanów, bądź też z powodów finansowych – rodziny zamachowców samobójców otrzymywali po ich śmierci pieniądze od Al-Ka'idy bądź talibów³⁶;

- zasadzki przeciwlotnicze w górach. Wysokogórskie ukształtowanie powierzchni Afganistanu oraz rzadka i będąca w bardzo złym stanie afgańska sieć drogowa powodują, że szczególnie duże znaczenie w prowadzeniu działań bojowych w tym kraju odgrywały śmigłowce. Były one środkiem transportu zupełnie niezależnym od sieci drogowej i wysoce mobilnym, a co za tym idzie niezbędnym dla sprawnego działania wojsk koalicji. Afgańscy partyzanci doskonale zdawali sobie z tego sprawę. Pamiętali również, jak wielkie znaczenie w wygranej przez mudżahedinów wojnie z Sowietami odegrały straty zadane lotnictwu Armii Czerwonej przy pomocy przenośnych przeciwlotniczych zestawów rakietowych ze słynnymi Stingerami na czele. Również w nowej wojnie z Amerykanami i ich zachodnimi sojusznikami zachodnie śmigłowce oraz w mniejszym zakresie samoloty stały się jednym z ulubionych obiektów ataków partyzantów. Do tego celu afgańscy partyzanci używali przenośnych rakietowych zestawów przeciwlotniczych, armat przeciwlotniczych, zwykłych karabinów maszynowych czy nawet ręcznych granatników przeciwpancernych. Partyzanci, przygotowując zasadzkę na wroga śmigłowce, usadawiali się najczęściej na starannie wybranych i zamaskowanych

³⁶ W. Jagielski, *Afgańscy zamachowcy to cudzoziemcy*, „Gazeta Wyborcza”, 10.09.2007, s. 13.

stanowiskach na zboczach górskich³⁷. Oczywiście stanowiska organizowano w tych rejonach, w których uprzednio zauważono intensywny ruch lotniczy. Najczęściej afgańscy partyzanci odpalali 1 pocisk przeciwlotniczy, gdy celem ich ataku był śmigłowiec, a 2, gdy za celem ataku obrano samolot. W przypadku, gdy atakowano całą formację lotniczą, to w pierwszej kolejności celami stawały się zawsze samoloty czy śmigłowce stanowiące większe zagrożenie dla partyzantów (a więc np. bojowe, a nie transportowe). Strzelcy po każdym odpaleniu rakiety natychmiast zmieniali swoje stanowiska, bowiem strumień gazów wylotowych z odpalanej rakiety przeciwlotniczej ujawniał ich położenie nawet z dużych odległości. W początkowych latach po amerykańskiej obecności wojskowej w Afganistanie w dyspozycji partyzantów znajdowały się wciąż niewielkie ilości pocisków FFIM-92 Stinger oraz większe ilości pocisków 9K32-Strzała 2³⁸. Z czasem jednak ich liczba drastycznie spadła, m.in. z powodu dość skutecznej akcji wykupu tego rodzaju broni, przeprowadzanej przez amerykańskie służby wywiadowcze;

- zamachy na kolaborantów i porwania cudzoziemców. Talibowie dokonywali zamachów na polityków i urzędników oskarżanych o kolaborację z Amerykanami i ich sojusznikami. Nawet nauczyciele uczący w szkołach dla dziewcząt uważani byli za kolaborantów amerykańskich i jako tacy zabijani. Terrorysty częstokroć porywali też cudzoziemskich dziennikarzy (nierzadko będących *de facto* agentami lub oficerami obcych wywiadów), pracowników organizacji humanitarnych czy w ogóle obcokrajowców, którzy znaleźli się na terenie Afganistanu. W zamian za zwolnienie porwanych domagali się wielomilionowych okupów. Wprawdzie żaden z zainteresowanych rządów nigdy jeszcze nie przyznał się do zapłacenia takowego okupu, jednakże liczne doniesienia prasowe wskazywały, że wypłacanie przez rządy okupów w takich sytuacjach było w Afganistanie raczej regułą niż wyjątkiem. Obok dochodów z handlu narkotykami, wpłat cudzoziemskich sympatyków i środków finansowych otrzymywanych od obcych wywiadów, dochody z takich okupów stanowiły ważne źródło finansowania wojny przez partyzantkę afgańską³⁹;

³⁷ T. Wróbel, *op. cit.*, s. 15.

³⁸ A. Radomyski, *Uwaga na...*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3, s. 21–23.

³⁹ T. Otłowski, *Z terrorystami się nie negocjuje!*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 44, s. 57.

- wojna psychologiczna/informacyjna. Talibowie w Afganistanie – prócz standardowych działań zbrojnych – prowadzili także szeroko zakrojoną wojnę propagandową przeciwko krajom NATO i rządowi Karzaja. Przede wszystkim próbowali oni przedstawić amerykańską (a później natowską) interwencję zbrojną w Afganistanie, jako jeden z frontów wojny, którą Zachód wytoczył światowi Islamu. Poza tym poprzez zaprzyjaźnionych dziennikarzy starali się oni nagłaśniać w lokalnych i regionalnych mediach (nie tak znowu licznych w Afganistanie) wszelkie informacje, które źle wpływały na wizerunek Amerykanów, NATO i rządu Karzaja. Takimi informacjami były np. wieści o zbombardowaniu przez lotnictwo amerykańskie niewinnych cywilów, o szpiegowskiej działalności na terenie Afganistanu zachodnich wywiadów, o torturach na jeńcach, czy też o korupcji urzędników rządowych i samorządowych. Ponadto talibowie rozklejali plakaty i rozrzucaли ulotki (najczęściej w pobliżu meczetów), w których informowali o swoich zamierzeniach, ostrzegali przed podejmowaniem współpracy z „okupantami” i wzywali do walki z „niewiernymi”. Funkcje propagandowe spełniały też zamachy samobójcze⁴⁰.

b) metody zwalczania partyzantki afgańskiej i talibów przez wojska USA i NATO

Szkolenie i uzbrajanie armii afgańskiej. Budowa afgańskiej armii ANA⁴¹ rozpoczęła się na dobre dopiero w styczniu 2006 r., kiedy to na specjalnej konferencji w Londynie, poświęconej kwestii afgańskiej, zdecydowano o wydzieleniu środków finansowych na powołanie takiej armii. Amerykanie liczyli, że ANA będzie skutecznie zwalczać wroga partyzantkę i talibów. Z perspektywy czasu wydaje się, że nadzieje te się nie spełniły. Morale sił ANA było i po dziś dzień jest często niskie. Nadto, formacja ta była bardzo mocno zinfiltrowana przez talibów. O skali demoralizacji tej służby niech świadczy to, że wedle raportu GAO – amerykańskiego odpowiednika polskiego NIK-u – z dostarczonych przez USA do ANA i innych afgańskich formacji 242 tys. egzemplarzy broni – aż 87 tys. (czyli 36%) po prostu zaginęło (w tym pistolety, karabinki automatyczne, ręczne karabiny maszynowe, moździerz, ręczne granatniki przeciwpancerne). Większość z tej broni, która rozplynęła się w powietrzu,

⁴⁰ A. Bilski, *Medialny matrix*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 23, s. 38–40.

⁴¹ ANA – Afghani National Army.

prawdopodobnie trafiła w ręce talibów⁴². Nie można jednak wykluczyć, że przynajmniej część z niej zniknęła w wyniku jakichś tajnych operacji amerykańskiego wywiadu.

- Provincial Reconstruction Teams (PRT). PRT to po polsku Prowincjonalne Zespoły Odbudowy. Na terenie Afganistanu utworzono ich kilkadziesiąt, a w ich skład wchodziły zajmujący się bezpieczeństwem żołnierze oraz różnego rodzaju cywilni specjaliści (nauczyciele, lekarze, inżynierowie, budowlańcy, agrotechnicy, itd.). PRT oficjalnie miały służyć pomocy w odbudowie Afganistanu⁴³: odbudowaniu zniszczonej infrastruktury (dróg, szkół, szpitali); elektryfikacji miast i wsi, budowaniu wodociągów i kanalizacji; szkoleniu afgańskich urzędników, nauczycieli, lekarzy, policjantów i żołnierzy; rozbrajaniu pól minowych, itp. Amerykanie powołując je, chcieli przypodobać się miejscowej ludności i poprzez tego typu inicjatywy nastawić ją przychylnie do siebie i do innych wojsk NATO. PRT miały być dobrym sposobem na zyskanie zaufania zwykłych obywateli Afganistanu⁴⁴.
- Działalność wywiadowcza. Pozyskiwanie agentury na terenie Afganistanu było jednym z kluczowym czynników walki ze zbrojną partyzantką. W procesie rozpoznania sytuacji w Afganistanie wywiad agenturalny HUMINT⁴⁵ był niezastąpiony. Afganistan był i po dziś dzień jest krajem bardzo biednym, toteż nie może dziwić fakt, że nie brakowało tam chętnych do udzielania informacji o talibach i ich planach w zamian za, wcale nie tak znowu wygórowane, pieniądze. Oczywiście była to działalność bardzo ryzykowna dla agentów CIA czy MI6, gdyż w razie wykrycia ich działalności talibowie nie mieli dla nich litości.
- Wojna przeciwpartyzancka i przeciwminowa. Wojska amerykańskie stacjonujące w Afganistanie stosowały typowe metody wojny przeciwpartyzanckiej. Próbowaly wytropić czołowych przywódców partyzanckich i ich zlikwidować. Szeroko korzystały z rozpoznania powietrznego i agenturalnego. W razie wykrycia nieprzyjacielskich zgromadzeń wysyłały się w to miejsce grupy szybkiego reagowania, bądź ostrzeliwało się je artylerią lub przeprowadzało uderzenia lotnicze. Na terenie Afganistanu intensywnie działa-

⁴² *Amerykanie zaopatrują talibów*, Agencja Lotnicza Altair, 13.02.2009, http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=2430 [dostęp: 12.04.2016].

⁴³ M. Szostak, *op. cit.*, s. 14.

⁴⁴ M. Amiri, *Pomóc, a nie walczyć*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 36, s. 42–43.

⁴⁵ HUMINT – Human Intelligence.

ły też jednostki sił specjalnych. Osoby podejrzewane o sprzyjanie talibom były aresztowane i przesłuchiwane, niekiedy brutalnie. Intensywnie i regularnie rozminowywało się drogi, choć to akurat przypominało syzyfowe prace. Kładło się nacisk na częste prowadzenie patroli przez żołnierzy. Stanowiły one manifestację siły i obecności wojsk koalicji. Był to wbrew pozorom bardzo ważny element działań przeciwpartyzanckich, bowiem do wiosek i miast, w których przez dłuższy czas nie pojawili się natowscy żołnierze, natychmiast wkraczali talibowie. Częste patrole zmuszały ich natomiast do pozostawiania w górach. Co symptomatyczne, w odróżnieniu od kontyngentów wojskowych innych państw NATO, Amerykanie wyraźnie preferowali rozwiązania twarde, siłowe nad miękkimi, perswazyjnymi.

Niepowodzenia i krytyka amerykańsko-natowskiej misji stabilizacyjnej w Afganistanie

W 2002 r., kiedy wydawało się, że talibowie zostali pokonani, a Afganistan wreszcie od wielu lat zaznał pokoju, w oczach światowej opinii publicznej amerykańska interwencja zbrojna w tym kraju zakończyła się sukcesem. Jednakże wkrótce okazało się, że pochwały administracji USA, za jej postępowanie w kwestii afgańskiej, okazały się przedwczesne. Stopniowo narastała krytyka amerykańsko-natowskich poczynań w Afganistanie. Co symptomatyczne, krytyka ta pochodziła z szerokich i różnorodnych kręgów – zarówno z samych Stanów Zjednoczonych, jak i z zagranicy. Błędy Amerykanom wytykali już nie tylko dziennikarze i publicyści, ale też naukowcy, pracownicy organizacji humanitarnych i parlamentarzystów, nie mówiąc już o samych Afgańczykach. Znamienne jest to, że w samym Afganistanie poparcie dla obecności wojsk zachodnich konsekwentnie malało. Należy jednak nadmienić, że krytyka nie dotyczyła tylko struktur wojskowych, ale również administracji ONZ czy rządu afgańskiego. Najczęściej wytykano Amerykanom następujące błędy:

- nieliczenie się w trakcie działań zbrojnych z ludnością cywilną. Było to jedno z poważniejszych i częściej spotykanych zarzutów. Liczba cywilnych ofiar operacji zbrojnych prowadzonych przez wojska amerykańskie systematycznie rosła od początku wojny. Ocenia się, że w 2007 roku zachodnie wojska zabiły tyle samo cywilów, co talibowie⁴⁶. Co znamienne, większość cywilnych ofiar

⁴⁶ W. Jagielski, *Afgańscy...*, *op. cit.*

wojny w Afganistanie zginęło po 2007 r., co znaczy, że wojna w Afganistanie w miarę upływu czasu miała słabnąć, a nasilała się. Według jednego z badań od 2001 r. do połowy 2015 r. w Afganistanie śmierć poniosło ok. 100 tys. cywilów⁴⁷. Czasem pojawiał się nawet zarzut, że wojskowi amerykańscy starali się unikać ofiar wśród ludności cywilnej tylko w czasie pierwszych miesięcy operacji, kiedy to oczy całego świata były skierowane na ten kraj. Potem, gdy media skupiły się na Iraku i innych sprawach, amerykańskie siły zbrojne w Afganistanie przestały się już troszczyć o los cywilów. Zaniedbania w tej kwestii krytykowali nawet sojusznicy europejscy USA. Dla przykładu, żołnierze Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie skarżyli się polskim dziennikarzom, że Amerykanie odmawiali przysyłania śmigłowców po ciężko rannych czy chorych Afgańczyków, a tylko one mogły zapewnić im szybki transport do szpitali. W przeciwnym razie tacy ludzie nie mieli szans na przeżycie⁴⁸. Liczba ofiar cywilnych szczególnie mocno wzrosła po objęciu dowództwa nad misją ISAF 1 II 2007 r. przez amerykańskiego generała – Dana McNeilla. Wielce wymowny był przydomek, jakim obdarzyli go dyplomaci zachodnioeuropejscy w Afganistanie – „Bombowiec”. Gen. Dan McNeill był zwolennikiem twardych i bezwzględnych działań wobec partyzantów. Zerwał on z polityką swojego poprzednika, brytyjskiego generała Davida Richardsa, która polegała na zawieraniu lokalnych porozumień pokojowych i gospodarczym wspieraniu tych regionów kraju, które są szczególnie zagrożone opanowaniem przez partyzantów. Polityka gen. McNeilla spotkała się z silnym oporem zarówno rządu afgańskiego, jak i kontyngentów wojskowych pozostałych państw NATO. Brytyjczycy oficjalnie zażądali nawet wycofania amerykańskich sił specjalnych z prowincji Helmand, za którą odpowiadali, że względu na ich brutalność i zrażanie do siebie Afgańczyków⁴⁹. Jednak gwoździem sprawiedliwości także Europejczykom zdarzały się przypadki strasznych błędów, których ofiarami padali cywili. Bodajże najbardziej osławionym takim przypadkiem było zbombardowanie, na życzenie niemieckich

⁴⁷ Raport „Koszty wojny”. Od roku 2001 zginęło w Afganistanie niemal 100 tys. ludzi., „Gazeta Wyborcza”, 02.06.2015.

⁴⁸ M. Sterlingow, M. Wąs, *Śmierć na Końcu Świata*, „Duży Format”, dodatek do „Gazety Wyborczej”, 08.10.2007, s. 4.

⁴⁹ A. Talaga, *Jak przegrać wojnę? Zabijać cywili*, „Dziennik. Polska, Świat, Europa” 17-18.11.2007, s. 20–21.

żołnierzy, cysterny z paliwem, wokół której zgromadziły się dziesiątki ludzi, których mylnie zidentyfikowano jako talibów. W wyniku feralnego bombardowania zginęło przynajmniej 90 cywilów. Sprawa ta odbiła się głośnym echem nie tylko w Afganistanie, ale i na całym świecie, z pewnością nie przysparzając zachodnim żołnierzom sympatii wśród miejscowej ludności⁵⁰;

- nieumiejętne obchodzenie się z miejscową ludnością. Amerykanie systematycznie popełniali różnego rodzaju „wpadki” natury kulturowej w Afganistanie, które odbijały się mniejszym lub większym echem w tym kraju i nieprzychylnie nastrajały doń miejscowych. Przykładowo, zdarzało się, że podejrzanych o sprzyjanie partyzantom mężczyzn przeszukiwały kobiety, co miejscowi mężczyźni odczytywali jako wielki dyshonor. Do przeszukiwań domów i mieszkań używano też psów wykrywających materiały wybuchowe. Sęk w tym, że w kulturze państw i narodów islamskich pies uchodzi za zwierzę nieczyste. Tego typu zachowania wojsk amerykańskich odbierane były jako celowe i umyślne upokarzanie, bądź co bądź dość dumnych, Afgańczyków. Innym razem australijska telewizja wyemitowała materiał filmowy, na którym amerykańscy żołnierze palili ciała poległych talibów. Wieści o filmie dotarły do Afganistanu i oburzyły szerokie kręgi społeczeństwa⁵¹. Kolejnym przykładem na to, jak łatwo było wzbudzić gniew miejscowych był incydent z piłkami futbolowymi, którymi żołnierze amerykańscy obdarowywali afgańskie dzieci. Na piłkach były namalowane flagi różnych państw, w tym flaga Arabii Saudyjskiej. Na fładze Arabii Saudyjskiej wypisane są słowa z Koranu – muzułmańskie wyznanie wiary (*szahada*). Afgańczycy uznali te gesty Amerykanów za zachęcanie ich dzieci do kopania wersetów Koranu i profanowanie go w ten sposób⁵². Z wielkim oburzeniem w Afganistanie spotkały się też wieści o torturowaniu jeńców w osławionej bazie Guantanamo na Kubie. Z ich powodu wybuchły w Afganistanie gwałtowne zamieszki, w rezultacie których śmierć poniosło 15 demonstrantów⁵³. Charakterystyczne jest, że różnego rodzaju „wpadki” zdarzały się żołnierzom amerykańskim wyraźnie częściej niż żołnierzom kontyngentów wojskowych innych państw. Częściowo wynikało to z faktu,

⁵⁰ K. Kęciek, *Krwawy atak na cysterny*, „Przegląd”, 20.09.2009, <http://www.tygodnikprzeglad.pl/krwawy-atak-na-cysterny/> [dostęp: 12.04.2016].

⁵¹ M. Szostak, *op. cit.*, s. 12.

⁵² W. Jagielski, *Niech żołnierze nie odbudowują Afganistanu*, „Gazeta wyborcza”, 18.12.2007, s. 14.

⁵³ M. Szostak, *op. cit.*, s. 12.

że amerykański kontyngent wojskowy był najliczniejszy. Czasem jednak tłumaczy się to tym, że dużą część amerykańskich żołnierzy stanowiły osoby słabo wykształcone i młode (nawet poniżej 20 lat), a co za tym idzie niedoświadczone i nieobeznane ze zwyczajami Afgańczyków. W dodatku tacy żołnierze, w razie zasadzki w czasie patrolu, częściej panikowali i łatwiej sięgali po broń, ostrzeliwując wszystko wokoło, co prowadziło do ofiar wśród cywilów.

- dwuznaczna działalność PRT. Dużo kontrowersji w Afganistanie budziła też działalność PRT. Przede wszystkim wśród mieszkańców Afganistanu powszechna była opinia, że PRT w istocie były strukturami szpiegowskimi. Zdaniem znacznej liczby Afgańczyków ich dobroczynna działalność była tylko maską, za którą kryły się operacje wywiadowcze. Z tego powodu do Public Reconstruction Teams – nazywanych przez tubylców „Public Relations Teams” – podchodzono bardzo nieufnie. Na PRT skarżyli się też pracownicy cywilnych pozarządowych organizacji charytatywnych, wskazując że od czasu ich powołania miejscowi zaczęli również i ich traktować jak szpiegów, co mogli przypłacić życiem. Ponadto przedstawiciele organizacji dobroczynnych podkreślali, iż działania PRT są wysoce nieefektywne. Ich zdaniem działalność PRT była w dużej mierze propagandowa, nastawiona w pierwszym rzędzie na zyskanie sobie szacunku i przychylności tubylców, a nie na długoterminową pomoc w odbudowie kraju. W pewnych przypadkach PRT wręcz pogarszali sytuację miejscowej ludności. Jednym z takich przykładów były doświadczenia z rozdawaniem we wsiach za darmo leków dla ludzi i zwierząt. Wieśniacy wprawdzie na krótką metę zyskiwali i cieszyli się z tych darów, ale potem ich sytuacja się pogarszała. Miejscowi aptekarze i weterynarze, nie mogąc sprzedać swoich lekarstw, wyprowadzali się z wiosek, w których PRT rozdawały leki. W efekcie po jakimś czasie wioska zostawała bez leków i bez miejsc, gdzie można byłoby je nabyć. Co gorsza, częstokroć sprzedają leków zajmowali się w Afganistanie lekarze, tak więc bywało i tak, że wieśniacy zostawali nie tylko bez leków, ale i bez lekarzy⁵⁴.
- brak sukcesów w walce z narkobiznesem. Amerykanie i ich sojusznicy nie mogą się pochwalić praktycznie żadnymi sukcesami w walce z narkobiznesem w Afganistanie. Wręcz przeciwnie wszelkie dostępne opracowania wskazują, że od czasu upadku reżimu talibów areał upraw maku w Afganistanie znacznie się zwiększył. Afgani-

⁵⁴ W. Jagielski, *Niech ..., op. cit.*

stan już w latach 90. minionego stulecia był czołowym światowym producentem uzyskiwanego z maku opium, z którego wyrabia się jeden z najpopularniejszych i najbardziej niebezpiecznych narkotyków – heroinę. O ile jednak na rok przed amerykańską interwencją zbrojną w Afganistanie produkcja opium wyniosła w Afganistanie ok. 3300 ton, to w 2007 r. – po 5 latach obecności amerykańskiej w tym kraju – wynosiła już 8200 ton, a więc prawie trzykrotnie więcej (patrz wykres 1.). Mniej więcej o tyle samo zwiększył się areal upraw maku w Afganistanie w okresie 2000–2007, później nieco spadł, lecz od 2014 r. znowu osiągnął rekordowy poziom – 224 tys. ha⁵⁵. Ocenia się, że Afganistan odpowiada obecnie za ok. 90% globalnej produkcji opium⁵⁶. Należy podkreślić, że opium to nie jedynie narkotyk produkowany w wielkich ilościach w Afganistanie. Oprócz maku uprawia się tam także w dużych ilościach konopie indyjskie, z których ekstrahuje się marihuanę. O skali problemu narkotykowego świadczy min. to, że – jak się ocenia – wartość wyprodukowanego na terenie Afganistanu opium w 2007 r. wynosiła co najmniej 4 mld \$⁵⁷, przy czym należy pamiętać, iż cena 1 kg świeżego opium, kupowanego od rolników afgańskich, spadła z 350 \$ w 2002 r. do 86 \$ w 2007 r.⁵⁸ Lwia część tej produkcji była i po dziś dzień jest eksportowana za granicę. Nieodłącznie nasuwa się na pytanie, dlaczego Amerykanie ponieśli tak wielką porażkę na froncie walki z narkotykami w Afganistanie. Odpowiedź może być zaskakująca: bo tak naprawdę nie chcą zwalczyć afgańskiego narkobiznesu, a wszelkie działania w tej materii to jedynie pozoracja. W miarę jak coraz to nowe dokumenty wywiadowcze z czasów Zimnej Wojny są odtajniane opinia publiczna dowiadyuje się wielu zadziwiających rzeczy. Dziś już wiemy, że w przeszłości w niektórych regionach świata CIA brała udział w handlu narkotykami, czerpiąc z tego duże zyski, które były następnie przeznaczane na różne tajne operacje. Wiemy np., że w latach 80. XX w. CIA importowała kokainę z Kolumbii via Panama do USA, rozprowadzając ją na terenie kra-

⁵⁵ A. Meyer, *Afghanistan Set Record for Growing Opium in 2014*, CNS News, 06.01.2015, <http://www.cnsnews.com/news/article/ali-meyer/afghanistan-set-record-growing-opium-2014> [dostęp: 12.04.2016].

⁵⁶ R. Stefanicki, *Afganistan skazany na opium*, „Gazeta Wyborcza”, 06.05.2013, http://wyborcza.pl/1,76842,13853250,Afganistan_skazany_na_opium.html [dostęp: 12.04.2016].

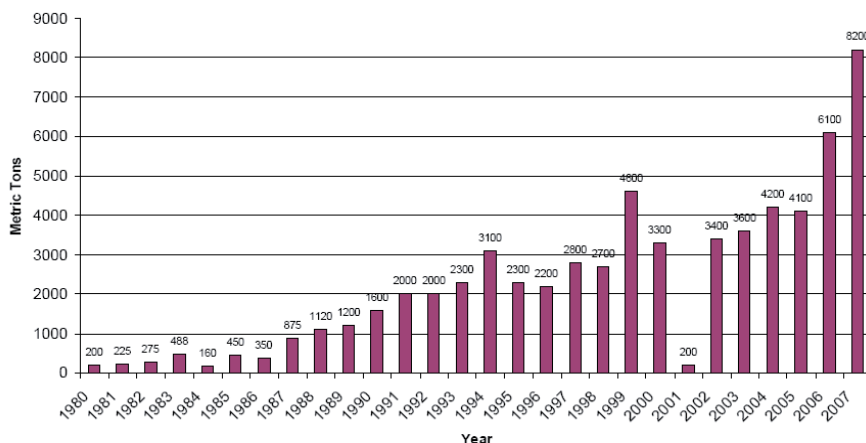
⁵⁷ *Narkotykowe tsunami*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 46, s. 60.

⁵⁸ C.M. Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, Congressional Research Service, grudzień 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>, s. 7.

ju⁵⁹. Onegdaj na stronie internetowej South Asia Analysis Group opublikowano artykuł B. Ramana – indyjskiego znawcy mafii narkotykowych z regionu, w którym pisze on:

„Zgodnych zaufania źródeł w Afganistanie nadchodzą niepokojące doniesienia mówiące, że ten brak powodzenia na froncie heroinowym wynika z tego, że amerykańska Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA), która zachęcała narkotykowych baronów w czasie wojny afgańskiej w latach 1980. do szerzenia uzależnienia od heroiny wśród oddziałów radzieckich, wykorzystuje ich obecnie do poszukiwań ibn Ladina i innych przywódców al Kaidy, posługując się ich wiedzą o lokalnych warunkach oraz ich kontaktami. Ci pakistańscy heroinowi baronowie i ich afgańscy adiutanci odegrali podobno ważną rolę w ułatwieniu wprowadzenia na urząd Hamida Karzaja na terenach Pasztunów, aby w XI 2001 r. przeciwstawić się Talibanowi. Podobno w zamian za te usługi USA przymkną oczy na rafinerie heroiny i ich rezerwy”⁶⁰ (wytluszczenie – P.F.). Wielce wymowne w tym kontekście są choćby zdjęcia dowodzące, że duże pola maku są uprawiane tuż pod nosem brytyjskich żołnierzy⁶¹.

Wykres 1. Wzrost produkcji opium w Afganistanie w latach 1980–2007



Źródło: C.M. Blanchard, *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, Congressional Research Service, XII 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>, s. 4.

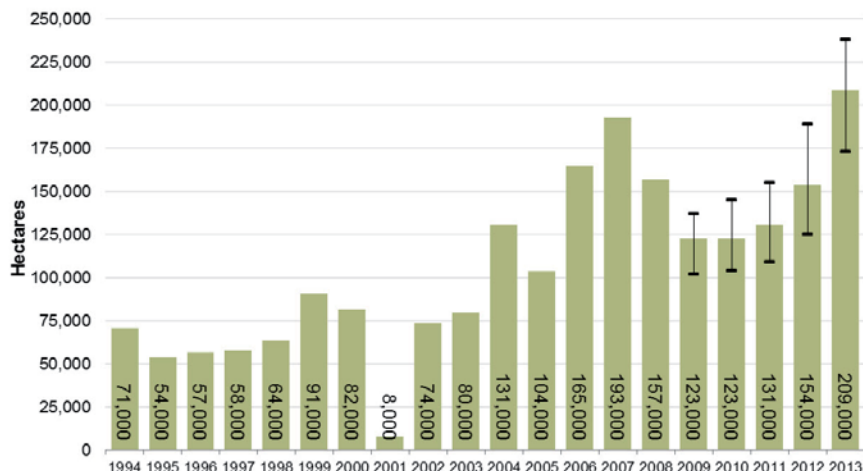
⁵⁹ B. Wołoszański, *Człowiek, którego nie było*, „Focus Historia” 2008, nr 1, s. 81.

⁶⁰ B. Raman, *Assasination of Haji Abdul Qabeer in Kabul*, 08.07.2002, South Asia Analysis Group, <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers5%5Cpaper489.html>.

⁶¹ A. Heaford, *Afghan Opium Harvesting Protected by British Occupation Forces*, Global Research, 23.08.2015, <http://www.globalresearch.ca/afghan-opium-harvesting-protected-by-british-occupation-forces/5470988> [dostęp: 14.04.2016].

Wykres 2. Wzrost areалу upraw maku w Afganistanie w latach 1994–2013

Figure 1: Opium cultivation in Afghanistan, 1994-2013 (Hectares)



Source: UNODC (1994-2002), MCN/UNODC (since 2003). The high-low lines represent the upper and lower bounds of the 95% confidence interval.

Źródło: <http://www.infiniteunknown.net/wp-content/uploads/2014/11/opium-afghanistan.jpg>.

Wydaje się, że na szczególną uwagę zasługuje opinia byłego oficera WSI Aleksandra Makowskiego, który o produkcji i przemyśle narkotyków w Afganistanie pisze tak:

„Według różnych szacunków rocznie z Afganistanu wychodziło około dwóch tysięcy ton heroiny i haszyszu. W Afganistanie cena za kilogram wahała się od tysiąca pięciuset do trzech i pół tysiąca dolarów. W Moskwie kilogram heroiny wart był już trzydzieści pięć tysięcy, a w Europie Zachodniej cena dochodziła do sześćdziesięciu tysięcy. Afgański handel narkotykami był globalnym interesem na poziomie dziesiątków miliardów dolarów. W narkobiznes zaangażowani byli wszyscy sąsiedzi Afganistanu – Tadżykistan, Uzbekistan, Turkmenistan, Iran, Pakistan, Rosja, a także coraz bardziej Chiny. (...) Narkotyki z Afganistanu szły systematycznie na cały świat – do USA, Europy Zachodniej i Wschodniej, Kanady, Azji Środkowej, na Bliski i Daleki Wschód. Liczebność klienteli można było oszacować na około pięćset milionów osób (...)”⁶². Znaczny udział środkowoazjatyckich elit wywiadowczych, politycznych i biznesowych w kontrabandzie narkotykowej pochodzącej w większości z Afganistanu

⁶² A. Makowski, *Tropiąc Bin Laden. W afgańskiej matni 1997-2007*, Warszawa 2012, s. 204–207, 209.

potwierdzają różne agencje. Rosyjski wywiad wojskowy GRU bardzo dobrze rozpracował mafie narkotykowe z Azji Centralnej⁶³. Wiele wskazuje na to, że robił to nie w celu ich wykorzenienia, ale poddania ich pod swoją kontrolę, by samemu czerpać lukratywne zyski z przemytu heroiny.

Podsumowanie

Formalnie wojska ISAF zakończyły operację stabilizacyjną w Afganistanie w 2014 roku. Prezydent USA, Barack Obama, wielokrotnie obiecywał, że wycofa wojska amerykańskie z Iraku i Afganistanu. Jakkolwiek w zasadzie dotrzymał obietnicy odnośnie Iraku, to jednak w przypadku Afganistanu, pod koniec swojej prezydentury, zmienił zdanie. Wedle oficjalnych zapewnień Białego Domu przez cały 2016 r. w Afganistanie ma stacjonować ok. 9800 amerykańskich żołnierzy. W 2017 r. ich liczba ma się zmniejszyć do 5500 tys. Stacjonują oni w Dżalalabadzie – na wschodzie Afganistanu, w Kandaharze – na najbardziej niespokojnym południu Afganistanu, w Kabulu oraz w słynnej bazie lotniczej w Bagram – niedaleko afgańskiej stolicy. Amerykańscy żołnierze nadal mają wspierać siły bezpieczeństwa Afganistanu (armię, policję, itp.) w walce z partyzantką talibską. Wojna w Afganistanie stała się obecnie najdłuższym w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki konfliktem zbrojnym, w którym, w sposób bezpośredni i ciągły, byli zaangażowani amerykańscy żołnierze. Nawet długotrwała wojna o niepodległość USA nie przeciągała się tak długo. Koszty wojny w Afganistanie dla amerykańskiego budżetu szacuje się na zawrotną sumę biliona dolarów, co jest znacznym wydatkiem nawet jak na tak bogate supermocarstwo⁶⁴.

Afganistan jest nadal bardzo niespokojnym miejscem, targanym konfliktami między różnymi zwaśnionymi siłami zbrojnych talibów i lokalnych watazków. Ponadto jest on wciąż potencjalnym ogniskiem destabilizacji dla całego regionu Azji Środkowej. Jednakże partyzantka talibska ma się dobrze i nie przegrała wojny, a jak wiadomo dla ugrupowań prowadzących wojnę nieregularną niejednokrotnie zwycięstwem jest już sama sytuacja, kiedy nieprzyjaciel nie może w pełni zdławić ich oporu. Skoro nowoczesnej, doświadczonej i dobrze zaopatrzonej amerykańskiej armii nie udało się raz na zawsze wyeliminować talibskiej partyzantki, to tym mniej prawdopodobne wydaje się osiągnięcie tych celów przez wysoce skorumpowane, zdemoralizowane, niedostatecznie zaopatrzone, nie-

⁶³ Por. R. Cheda, *Divide et impera*, „Uważam Rze Historia”, 2014, nr 26, s. 28.

⁶⁴ J. Bielecki, *Afganistan, misja bez końca*, „Rzeczpospolita”, 15.10.2015.

wystarczająco wyszkolone i często niezbyt dobrze dowodzone afgańskie wojska. Amerykańscy analitycy wojskowi otwarcie twierdzą, że afgańskie siły bezpieczeństwa nie są wystarczająco dobrze przygotowane do odparcia spodziewanych nowych ofensyw talibów⁶⁵. Przypadek z jesieni 2015 r., kiedy to talibom na krótko udało się opanować Kunduz – duże miasto na zazwyczaj nieprzyjaznej im północy Afganistanu⁶⁶ – dowodzi, że bez stałego wsparcia ze strony amerykańskiego wojska siłom rządowym będzie niezwykle trudno kontrolować całe terytorium kraju w dłuższym okresie czasu, a nawet jego większą część.

⁶⁵ H. Gambhir, *Afghanistan Partial Threat Assessment*, Institute for the Study of War, 12.04.2016, <http://post.understandingwar.org/backgrounder/afghanistan-partial-threat-assessment-april-12-2016> [dostęp: 14.04.2016].

⁶⁶ *What the Battle of Kunduz Means for Afghanistan*, Straftor, 15.10.2015, <https://www.stratfor.com/sample/analysis/what-battle-kunduz-means-afghanistan> [dostęp: 15.10.2015].

Marcin Lasoń

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Polska wobec wyzwań kryzysu finansowego strefy Euro

Abstrakt

Celem opracowania jest przedstawienie stanowiska Polski wobec wyzwań i problemów związanych z kryzysem finansowym strefy Euro w czasie sprawowania Prezydencji w UE. Jest to jeden z najważniejszych problemów Unii Europejskiej i rzutuje on na dalszy kształt procesu integracji europejskiej. Ponadto ma on znaczenie nie tylko gospodarcze, ale i polityczne. Wpływa bowiem na dalszą integrację państw Unii oraz jej ewentualne poszerzenia. Co więcej skutki kryzysu odczuwane są przez większość Europejczyków. Wywoływane nimi trudności powodują niepokoje społeczne i zmiany rządów. Uzasadnione jest przedstawienie stanowiska Polski w tej sprawie. Mimo że nie jest ona członkiem strefy Euro, to kryzys jest odczuwalny, a jego pogłębianie może być bardzo niekorzystne dla Polski. Dlatego potrzebne było wypracowanie stanowiska politycznego wobec takich kwestii, jak np. udział w funduszu ratunkowym dla Grecji czy mechanizmach fiskalnych mających zapobiec tego typu kryzysom w przyszłości. Konieczność ta wynikała także z pełnienia przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Niezależnie od przygotowanych priorytetów, kryzys stał się jednym z jej podstawowych wyzwań.

Słowa kluczowe: Polska, kryzys finansowy, strefa Euro, prezydencja, stanowisko

Poland towards the challenges of the economic crisis of the Euro zone

The study describes the position of Poland in the face of the effects of the economical crisis in the European Union (EU). It has been one of the greatest problems of the EU. The consequences of the global economic crisis for the EU and its individual member states have had a profound effect on the nature of the EU, and especially on the cooperation between its member states. The crisis of the Euro zone has also been meaningful for the pro-

cess of the EU enlargement and further integration of the member states. Therefore, the defined priorities of the Polish presidency had to change and take into account responses to the challenges of the Euro zone crisis. The Author describes how Poland tried to overcome the crisis within the EU and what the role and the position of the Polish government and its reception in Poland was during the Polish presidency of the EU Council.

Key words: Poland, economic crisis, the Euro zone, presidency of the EU, position

Wprowadzenie

Celem jest przedstawienie stanowiska Polski wobec wyzwań i problemów związanych z kryzysem finansowym strefy Euro. Jest to współcześnie jeden z najważniejszych problemów Unii Europejskiej i jego rozwiązanie będzie rzutowało na dalszy kształt procesu integracji europejskiej. Nie chodzi tu bowiem tylko o wymiar gospodarczy, ale kryzys uderza także we współpracę polityczną państw członkowskich, a szerzej, daje okazję do stawiania pytań o dalsze jednoczenie się Europy. Dotyczą one nie tylko procesu poszerzania Unii Europejskiej, ale i pogłębiania integracji, co jest niezbędne by Unia mogła odgrywać globalną rolę na świecie. Ponadto skutki kryzysu odczuwane są przez większość Europejczyków. Wywoływane nimi trudności powodują zmiany rządów, jak i niepokoje społeczne. Wszystko to przekłada się na sytuację polityczną i gospodarczą Europy, a trzeba pamiętać, że zsumowane gospodarki państw Unii tworzą największą gospodarkę świata wyprzedzając USA. Dlatego także kryzys Unii ma konsekwencje globalne. Uzasadnione jest przedstawienie stanowiska Polski w tym względzie. Mimo że nie jest ona członkiem strefy Euro, to kryzys jest odczuwalny, a jego pogłębianie może być bardzo niekorzystne dla Polski, która większość swojego handlu prowadzi z państwami Unii, w szczególności z Niemcami. Konieczne jest więc przyjęcie określonego stanowiska odnośnie kryzysu, a przede wszystkim sposobu jego zażegnania. Oznacza to konieczność wypracowania stanowiska politycznego wobec takich kwestii, jak np. udział w funduszu ratunkowym dla Grecji czy mechanizmach fiskalnych mających zapobiec tego typu kryzysom w przyszłości. Konieczność ta wynikała także z pełnienia przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Niezależnie od jej priorytetów kryzys musiał być problemem dominującym, a pełniona funkcja wręcz wymuszała na Polsce zajmowania przez nią jasnego stanowiska.

Ze względu na aktualność problematyki Autor nie stawia sobie za zadanie dokonania całościowego ujęcia problemu. Będzie to możliwe dopiero w przyszłości, jednak już dzisiaj warto pokazać, jakie było stano-

wisko Polski wobec kryzysu strefy Euro jeszcze przed jego zażegnaniem. Praca została poparta przede wszystkim wszelkiego rodzaju materiałami źródłowymi, począwszy od dokumentów wydawanych przy okazji polskiej prezydencji, dokumentów unijnych, jak i materiałów prasowych.

Polska prezydencja w Unii Europejskiej w cieniu kryzysu strefy Euro

Nie wdając się w rozważania szczegółowe dotyczące istoty i przebiegu kryzysu finansowego strefy Euro¹ warto w sposób syntetyczny przedstawić i zasygnalizować najważniejsze kwestie z nim związane. Za symbol kryzysu uznaje się Grecję, w której olbrzymie trudności związane z błędną polityką finansową i zadłużeniem (ukrywanym poprzez fałszowanie statystyk) objawiły się szczególnie silnie wiosną 2010 roku. Grecja wpadła w spiralę zadłużenia finansując je z kolejnych kredytów udzielanych na wyższy procent. W kwietniu 2010 roku grecki rząd zwrócił się o pomoc do Unii Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych. Będąc członkiem Unii Europejskiej i strefy Euro Grecja mogła liczyć na pomoc pozostałych państw członkowskich. Nie tylko ze względu na obowiązującą je zasadę solidarności, ale przede wszystkim z obawy przed przeniesieniem się kryzysu zadłużeniowego na kolejne państwa, szczególnie te z największą podatnością ze względu na stan swego zadłużenia, takie jak: Portugalia, Hiszpania, Irlandia i Włochy. By uniknąć efektu domina na unijnym szczycie w maju 2010 roku postanowiono przyznać Grecji pożyczkę wysokości 110 mld Euro pod warunkiem wdrażania przez Grecję programu oszczędnościowego kontrolowanego przez Komisję Europejską.

Biorąc pod uwagę sytuację całej Unii politycy państw członkowskich zdecydowali także o stworzeniu funduszu antykryzysowego dla państw strefy Euro o wartości 750 mld Euro. Środki z niego miały być kierowane na pożyczki dla krajów dotkniętych podobnymi problemami jak Grecja, by w ten sposób nie doprowadzić do paniki na rynkach finansowych. Już w listopadzie 2010 roku skorzystała z niego Irlandia. W październiku 2010 roku Rada Europejska ogłosiła zamiar stworzenia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism – ESM), który zastąpiłby tymczasowe instrumenty służące pomocy krajom pogrążonym w kryzysie czy tym, którzy pomocy potrzebują, by się przed tym

¹ Zob. szerzej np. E. Cziomer, *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2; idem: *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro. Implikacje wewnętrzne polityczne dla Niemiec w latach 2008–2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.

stanem obronić. Jego środki przeznaczone na pożyczki określono na 500 mld Euro (cały kapitał na 700 mld Euro). Podstawą funkcjonowania miały być wpłaty państw członkowskich rozłożone na 5 lat. Pakt ten wejdzie w życie z chwilą ratyfikacji go przez państwa członkowskie reprezentujące min. 90% wkładu kapitałowego. Umowa podpisana została 2 lutego 2012 roku w Brukseli², a pierwotne porozumienie w tej sprawie zawarto w lipcu 2011 roku.

Szybko okazało się, że przyjęte rozwiązania nie są wystarczające, a zagrożenia narastają w kolejnych państwach – szczególnie we Włoszech na początku lipca 2011 roku, co wywołało kolejną eksplozję kryzysu. Dlatego 21 lipca 2011 roku na kolejnym nadzwyczajnym szczycie Unii zdecydowano o przyznaniu Grecji drugiego pakietu pomocowego w wysokości 109 mld Euro oraz zgodzono się na częściową restrukturyzację długu tego państwa, w czym miały uczestniczyć także instytucje prywatne (nie ustalono jednak wysokości ich partycypacji). Działania te miały uspokoić rynki finansowe pokazując, że unijni politycy panują nad sytuacją i uda im się powstrzymać spiralę zadłużenia kolejnych krajów i ich spadające ratingi. Jednak drugi pakiet pomocowy nie rozwiązał najistotniejszej kwestii, a mianowicie braku możliwości spłaty swoich zobowiązań przez Grecję, do czego mogła doprowadzić znaczna redukcja jej długów.

Taka nastąpiła 9 marca 2012 roku, kiedy to ogłoszono, że ponad 85% prywatnych wierzycieli zdecydowało się na udział w wymianie posiadanych obligacji na takie o niższej wartości, w efekcie czego dług Grecji miał się zmniejszyć o ok. 105 mld Euro. Wartość obligacji spadała o 53,5%. Otworzyło to drogę do uruchomienia kolejnego pakietu ratunkowego dla Grecji, na który państwa Eurogrupy przeznaczyły 130 mld Euro. Decyzja o przyjęciu tzw. Paktu fiskalnego niewątpliwie wpłynęła na czasowe ustabilizowanie sytuacji w Grecji, a szerzej w strefie Euro, co uległo zmianie po przeprowadzonych w Grecji wyborach parlamentarnych w maju 2012 roku. W ich efekcie nie udało się utworzyć nowego rządu, a głównym problemem był stosunek do programów oszczędnościowych wymaganych przez pożyczkodawców. Niechęć do ich realizacji wpłynęła na wyniki wyborów i niemożność sformowania nowego rządu, co doprowadziło do ogłoszenia kolejnych wyborów w czerwcu 2012 roku. Sytuacja ta od razu znalazła odzwierciedlenie na rynkach finansowych.

Efektem pogłębiającego się kryzysu strefy Euro było przyjęcie tzw. Paktu fiskalnego (Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej), który wypracowywano na koniec 2011 roku,

² Zob. szerzej: *Umowa o mechanizmie stabilności podpisana*, 02.02.2012, www.europa.eu.

a przyjęto 30 stycznia 2012 roku. Jego podpisanie nastąpiło 2 marca 2012 roku³. Ma on charakter międzyrządowy i znajduje się poza systemem prawnym UE. Zgodnie z nim państwa go podpisujące mają wdrożyć do systemów krajowych regułę budżetową ograniczającą poziom deficytu budżetowego do 0,5% rocznie w stosunku do nominalnego PKB. Jeśli jakieś państwo przekroczy tą granicę, to na mocy wyroku Trybunału Sprawiedliwości może być nałożona na nie kara. Ze skargą mogą wystąpić państwa członkowskie. W wypadku przekroczenia poziomu zadłużenia o 60% w stosunku do PKB państwa zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz jego redukcji o 1/20 rocznie. Pakt wchodzi w życie po ratyfikacji przez 12 z 17 krajów strefy Euro, a podpisany został przez 25 państw Unii (nie uczyniła tego Wielka Brytania i Czechy). Dodatkowo uznano, że pomoc z Europejskiego Mechanizmu Stabilności będzie udzielana tylko tym krajom, które wdrożą powyższe reguły. Państwom spoza strefy Euro zagwarantowano możliwość uczestnictwa w jej szczytach, ale tylko w rozmowach na temat spraw ogólnych. Generalnie mamy więc sukces koncepcji niemieckiej na rzecz dyscyplinowania i ograniczania wydatków jako środka walki z kryzysem.

Ze względu na swoje znaczenie w Unii Europejskiej i strefie Euro oraz korzyści, związane z jej funkcjonowaniem, kluczową rolę w działaniach antykryzysowych odgrywają Niemcy, które z jednej strony potępiają państwa południowej Europy za życie ponad stan, z drugiej zaś – ze względu na proeksportowy charakter swojej gospodarki i znaczenie dla niej funkcjonowania jednej waluty ułatwiającej sprzedaż ich produktów – muszą podejmować działania naprawcze dla całej strefy. Podstawowym środkiem serwowanym przez Kanclerz Angelę Merkel była konieczność reform prowadzących do oszczędności, do czego zobowiązywać się miały państwa ubiegające się o pomoc finansową.

Jednym z pojawiających się scenariuszy rozwoju dalszych wydarzeń w strefie Euro, w 2011 i pierwszej połowie 2012 roku, była ciągle wymieniana groźba jej rozpadu, lub wyjścia z niej Grecji, a być może w konsekwencji także kolejnych państw południa Europy dotkniętych podobnymi problemami. Ze względu na obawy o konsekwencje gospodarcze i polityczne związane z takim scenariuszem politycy unijni starali się nie dopuścić do jego zaistnienia – będąc gotowymi na udzielanie pożyczek krajom zagrożonym przy jednoczesnym wymuszaniu na nich reform wewnętrznych prowadzących do dokonywania kolejnych oszczędności.

³ Zob. tekst dokumentu: *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, 02.03.2012, www.europa.eu.

W takich warunkach przyszło Polsce sprawować, w drugiej połowie 2012 roku, Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Autor celowo sięgnął po dalsze wydarzenia, bowiem są one bezpośrednio związane z tematem i ich przywołanie ma istotne znaczenie dla dalszej analizy chociażby ze względu na oceny polskiej prezydencji i jej efekty. Trzeba bowiem pamiętać, że polska prezydencja miała ograniczone możliwości w kwestii kryzysu strefy Euro, bo nie należy do tej strefy. Dlatego państw członkowskie decydowały o tej kwestii we własnym gronie, a przygotowywano się na to by Polska przedstawiała ewentualne inicjatywy antykryzysowe czy dążyła do ściślejszej współpracy z instytucjami unijnymi i aktywizowania ich na rzecz walki z kryzysem. Polska mogła także odznaczać się wdrażaniem reform wewnętrznych by dawać przykład innym państwom w zakresie redukcji deficytu budżetowego, długu publicznego itp. Spójrzmy na interesujące nas z tej perspektywy priorytety polskiej prezydencji przedstawione wstępnie 21 lipca 2010 roku⁴:

- wieloletnie ramy finansowe 2014–2020,
- stosunki ze wschodem,
- rynek wewnętrzny,
- wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE,
- wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony,
- pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy.

Widać zatem, że jeszcze wtedy nie zamierzano skupiać się na kryzysie finansowym strefy Euro, mimo iż, jak już wcześniej wspomniano, wchodził on w kolejną fazę w związku z wydarzeniami w Grecji. Sytuacja jednak zaczęła się zmieniać, co pokazywały wskazania do przygotowywanego projektu, *„Program 6-miesięcznej polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r.”*, zaprezentowane na koniec stycznia 2011 roku. Według nich pierwszy priorytetowy obszar wskazywał na Unię wychodzącą z kryzysu, co miano osiągnąć poprzez pogłębienie rynku wewnętrznego, ambitny budżet Unii na lata 2014–2020 oraz pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Unii. Przy ogłoszeniu właściwej listy priorytetów należało się zatem spodziewać odnotowania tej kwestii. By to sprawdzić należy sięgnąć po przyjęty przez rząd, 31 maja 2011 roku, dokument: *„Program 6-miesięczny polskiej prezydencji w Radzie UE w II połowie 2011 r.”*⁵ Wymienia on trzy ogólne priorytety polskiej prezydencji:

⁴ Zob. szerzej: K. Szpak, *Priorytety polskiej Prezydencji*, [w:] *Monitor polskiej prezydencji. Raport otwarcia*, red. K. Szpak, Kraków 2011, s. 33–40.

⁵ Zobacz: *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca – 31 grudnia 2011 roku*, MSZ, Warszawa 2011, www.pl2011.eu. Po czerwcowej Radzie Europejskiej dokonano niewielkich korekt dokumentu ze względu na podjęte tam decyzje, a ponadto dodano aneks. Nowa wersja dostępna była od 1 lipca 2011 roku.

- integracja europejska jako źródło wzrostu,
- Bezpieczna Europa,
- Europa korzystająca na otwartości.

Dokument wskazuje, że jednym z podstawowych uwarunkowań sprawowania prezydencji będzie kryzys gospodarczy. W związku z tym w zakresie interesującego nas szczególnie pierwszego priorytetu wskazano, że celem Polski będą działania na rzecz wzrostu gospodarczego państw europejskich poprzez rozwój rynku wewnętrznego (w tym szczególnie elektronicznego, likwidacja barier prawnych hamujących jego rozwój) i właściwe wykorzystywanie budżetu Unii (zatem na działania inwestycyjne i – jako priorytet – podczas określania nowych ram finansowych po 2013 roku). Uznano to za właściwą drogę wychodzenia z kryzysu i przewidywano, że Europa jest już blisko tego by sobie z nim poradzić. Warto zauważyć, że kryzys finansowy wspomniany jest także przy okazji trzeciego priorytetu w kontekście działań na rzecz niewykorzystywania go by „zamykać” Europę przed tym co poza nią i na cołoży także środki (tutaj wyraźnie widać kwestię programu Partnerstwa Wschodniego). Zadania operacyjne, związane z priorytetem wzrostu, podano w części poświęconej pracom Rady ds. Gospodarczych i Finansowych. Wskazano, że w drugiej połowie 2011 roku powinna ona koncentrować swoje prace nad:

- efektywnym wprowadzaniem w życie rozwiązań na rzecz wzrostu gospodarczego,
- stworzeniem podstaw stabilizacji finansów publicznych,
- wdrażanie inicjatyw na rzecz zatrudnienia i wzmacnianiu konkurencyjności globalnej Unii.

Autorzy dokumentu podkreślili, że bieżąca sytuacja gospodarcza: „wciąż pozostaje pod wpływem kryzysu finansowego i gospodarczego oraz kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach członkowskich UE”⁶. Trzeba było zatem przewidywać, że może to być główny problem tego okresu dla państw Unii, a że Polska nie należy do strefy Euro, to jej możliwości działania będą ograniczone. Stąd być może tak jasno nie postawiono tej kwestii w priorytetach, a formułowano jedynie pewne założenia możliwe do zaakceptowania dla wszystkich państw ze względu na poziom ogólności i wskazania – z jednej strony na wzrost, a z drugiej na oszczędności. A były i są to nadal dwa podstawowe poglądy oddziałujące na działania antykryzysowe. Można jednak przyjąć, przypominając chociażby wcześniejszą analizę, że zwyciężył pogląd niemiecki – oszczędnościowy, a zatem pierwszy polski priorytet nie został

⁶ *Ibidem*, s. 17.

zrealizowany tak, jak by tego oczekiwano. Dopiero po wyborze na prezydenta Francji Francois Holland'a można spodziewać się działań pro wzrostowych, jako drugiego elementu antykryzysowego idącego w parze z oszczędnościami i dyscypliną budżetową.

Wracając jednak do zawartości dokumentu znajdujemy w nim, że w ramach działań na rzecz walki z kryzysem priorytetem będzie wzmocnienie zarządzania gospodarczego w Unii, jak „stabilizacja sytuacji”. W szczególności podkreślano: „Prezydencja będzie aktywnie wspierała działania służące zapewnieniu długookresowej stabilności finansów publicznych, kontynuowała prace nad wdrożeniem pakietu legislacyjnego na rzecz wzmocnienia dyscypliny fiskalnej i nadzoru makroekonomicznego oraz podejmowała starania na rzecz wypracowania stanowiska w odniesieniu do przyszłości dostępnych instrumentów pomocowych”⁷. Miano także wspierać działania na rzecz ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Spójrzmy, jak to wyglądało podczas polskiej prezydencji.

Działania antykryzysowe podejmowane przez polską prezydencję

Na wstępie warto sięgnąć po dokument, przyjęty przez Radę Ministrów, podsumowujący polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej⁸. Znajdziemy w nim podstawowe informacje dotyczące działań Polski kierującej pracami Rady UE wobec kryzysu. Ujmując rzecz syntetycznie wskażmy na:

- Akcentowanie konieczności działań pro wzrostowych i przedstawianie tej kwestii jako niezbędnego elementu strategii antykryzysowej, co przyczyniło się do rozpoczęcia debaty na ten temat. W efekcie w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2011 roku znalazło się wezwanie Komisji do przygotowania sprawozdania na temat obszarów sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. Następnie 6 października 2011 roku, razem z Komisją, Prezydencja zorganizowała konferencję polityczną na temat źródeł wzrostu w Europie.
- Efektami powyższych i innych działań było zapisanie konieczności działań pro wzrostowych, jako niezbędnego elementu walki z kryzysem w konkluzjach z Rady Europejskiej, z 23 paździer-

⁷ *Ibidem*.

⁸ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r., www.pl2011.eu.

nika 2011 r., np. implementacja dyrektywy usługowej czy budowa rynku cyfrowego do 2015 roku (zatem mamy wspomniany wcześniej rozwój rynku wewnętrznego – jednolitego, w szczególności podejmowanie projektów związanych z polityką przemysłową i zakończenie prac nad systemem jednolitej ochrony patentowej, trwających 30 lat, w czym Polska doprowadziła do znacznych postępów).

- W ramach działań na rzecz pełnego wykorzystania kapitału intelektualnego Europy organizowano szereg konferencji mających pokazywać znaczenie problemu i możliwości gospodarcze z tym związane, szczególnie w obszarze konkurencyjności. Podkreślano także znaczenie współpracy z przemysłem. Wszystko to można także uznać za promowanie działań pro wzrostowych.
- Kluczowym obszarem było wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE, zatem to druga strona działań antykryzysowych związana z oszczędnościami i dyscypliną budżetową. Przyjęto tzw. sześciopak, który wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. Jest to sześć aktów prawnych dotyczących finansów publicznych państw członkowskich mających służyć większej dyscyplinie w przyszłości (m.in. kontrola zadłużenia państw, możliwość nakładania kar decyzją Komisji Europejskiej dla nie przestrzegających przyjętych reguł). Rozpoczęto także prace nad tzw. duopakiem, którego projekt Komisja przedstawiła na koniec listopada 2011 roku, a co wynikało z pogłębiającego się kryzysu strefy Euro.
- Polska prezydencja starała się także o zapewnienie właściwych, z jej perspektywy, relacji między krajami strefy Euro i pozostałymi państwami Unii. Chodziło o udział w procesie decyzyjnym, nad czym debaty trwały od październikowej Rady Europejskiej. W grudniu na szczycie państw Euro zapowiedziano przygotowanie raportu o relacjach między strefą Euro a UE, jednak nie doszło do jego powstania, bowiem przyjęto wspomniany już wcześniej tzw. Pakt fiskalny.
- W czasie prezydencji odbyło się 6 spotkań formalnych i jedno nieformalne Rady ds. Gospodarczych i Finansowych poświęcone przede wszystkim kryzysowi strefy euro. To na nich wypracowano tzw. sześciopak, przyjęto budżet Unii na 2012 rok (uwzględniający działania prorozwojowe i konieczność dyscypliny finansowej) i wiele porozumień związanych z usługami finansowymi (także z obszaru rynku kapitałowego).

Za szczególny sukces polskiej prezydencji uznano przyjęcie tzw. sześciopaku. Miał to być instrument, który zapewni skuteczną koordynację,

a nawet kontrolę polityk fiskalnych poszczególnych krajów strefy Euro. Tego zadania nie spełniał bowiem Pakt Stabilności i Wzrostu, ze względu na problemy związane z nakładaniem sankcji na państwa nie przestrzegające jego zasad. Dlatego przyjęcie 5 rozporządzeń i jednej dyrektywy uznano za sukces, jednak nie rozwiązujący obecnego kryzysu, a taki, który nie pozwoli na takie sytuacje w przyszłości. Przyjęte akty prawne dotyczą w szczególności⁹:

- osiągnięcia przez państwa tzw. średniookresowych celów budżetowych,
- wzmocnienia restrykcyjności procedury nadmiernego deficytu, przy uwzględnieniu obciążeń związanych z reformą emerytalną, czego przyjęcie uznano za szczególny sukces Polski (na czym jej zależało ze względu na własną reformę),
- rozszerzono możliwe sankcje za nieprzestrzeganie przyjętych zasad,
- respektowania zobowiązań dotyczących wysokości długu i deficytu całego sektora finansów publicznych.

W praktyce oznacza to stworzenie mechanizmów lepszej koordynacji polityk gospodarczych, ram fiskalnych – pozwalających utrzymywać stabilność finansową, nadzoru makroekonomicznego wzbogaconego o kolejne sankcje, łatwiejsze do zastosowania. Sukcesem Polski nie jest zatem przyjęcie środka, który pozwoli na zakończenie kryzysu, ale takiego, który stosowany, zapobiegnie kolejnemu w przyszłości. Polska prezydencja brała jednak udział w wypracowywaniu rozwiązań, które miały zadziałać na trapiące Strefę Euro problemy. Jej udział był jednak bardzo ograniczony, ze względu na to, że Polska nie znajduje się w grupie państw posiadających Euro, a te nie chciały jej dopuścić do podejmowania decyzji w tych sprawach. Strona polska argumentowała, że kraje spoza strefy euro powinny móc zabierać głos w sprawie jej przyszłości, bowiem kiedyś same się w niej znajdą. W grudniu 2011 roku minister Jacek Rostowski argumentował stanowisko Polski w następujący sposób: „Chcemy zapisać zasadę uczestnictwa bez głosowania w sprawach strefy euro, bo uważamy, że jeżeli strefa euro ma naprawdę głęboko się integrować – a uważamy, że bez takiej głębokiej integracji dalej będzie jej w nieustający sposób groził rozpad – (...) to musi to się odbyć bez tworzenia podziałów między (strefą a resztą) UE...I uważamy, że najbardziej adekwatny, najlepszy mechanizm, który by zapewnił (uniknięcie) tego podziału, to jest za-

⁹ Zob. szerzej z obszernym komentarzem: M. Barańczak, M. Rozkręt, *Sześciopak – nadzieja czy porażka?*, 13.10.2011, www.rp.pl.

sada uczestnictwa bez głosowania w sprawach strefy euro”¹⁰. Okazją do jego wyrażenia były trwające prace nad tzw. Paktem fiskalnym. Na skutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii miała to być umowa międzyrządowa pomiędzy krajami strefy i innymi chętnymi członkami Unii, a nie zmiana traktatu o UE. Polska zamierzała go podpisać, ale wdrażanie jego zasad ma dopiero po wejściu do strefy. Sprzeciwiała się jednak oddzielnym szczytom państw strefy Euro, które przewidywano w jego projekcie, uważała bowiem, że dyskusja nad problemami strefy powinna się odbywać przy okazji Rady Europejskiej. Pozostałe państwa byłyby jej uczestnikami, ale bez prawa głosu. Zapobiegłoby to ich wykluczeniu, jak i nadawaniu grupie bardziej ekskluzywnego charakteru. Trzeba jednak zauważyć, że projekt powstał w zasadzie poza polską prezydencją, co pokazywało realne możliwości jej działań antykryzysowych związane z nieobecnością w strefie Euro. Polska zamierzała jednak starać się, w kolejnych miesiącach, o spełnienie stawianych przez siebie postulatów, które jasno przedstawił Rostowski. Starania te pokazują działania i stanowisko Polski po zakończeniu przez nią prezydencji i przejściu tej funkcji przez Danię.

Kluczowe jest stanowisko wobec tzw. Paktu fiskalnego i ocenie, czy powyższe postulaty zostały w nim uwzględnione. Jak już wspomniano Polska forsowała zasadę *participate not vote*, co było bardzo widoczne już przed grudniowym szczytem Rady Europejskiej. Pośród stanowiska przedstawionego przez polską prezydencję, przygotowanego na tą okazję, wskazywano, że przyjęcie tej zasady pozwoli na zachowanie równości państw członkowskich przy jednoczesnej świadomości, że kraje spoza strefy Euro nie mają prawa do podejmowania decyzji w jej sprawach¹¹. Oprócz tego Polska zajmowała jasne stanowisko w wielu innych kwestiach związanych z proponowanymi działaniami antykryzysowymi, a zatem¹²:

- przyjęłaby euroobligacje jeśli towarzyszyłaby im integracja finansowa,
- zaporą dla Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej powinna wynosić 2–3 bln euro,
- Europejski Bank Centralny powinien dysponować szerszymi uprawnieniami zapisanymi w traktacie,

¹⁰ J. Rostowski, za: *Polska nie chce szczytów „17”, ale chce doprecyzowania mandatu Europejskiego Banku Centralnego*, 21.11.2011, www.euractiv.pl.

¹¹ Zob. szerzej: *Polska prezydencja proponuje wzmocnienia Unii Europejskiej*, 02.12.2011, www.euractiv.pl.

¹² Za: *Rozgrywki na otwarciu szczytu: jakie stanowiska zajmują państwa członkowskie?*, 09.12.2011, www.euractiv.pl.

- popiera szybkie zmiany traktatu, jako właściwą metodę porozumienia na rzecz walki z kryzysem, i nie planuje przeprowadzenia referendum w tej sprawie,
- chce efektywnego zarządzania w strefie euro i silniejszej integracji,
- Trybunał UE powinien nadzorować dyscyplinę budżetową państw członkowskich.

Mamy zatem poparcie dla dalszej integracji strefy Euro, przy udziale państw spoza w jej obradach oraz postulat większych uprawnień instytucji unijnych mających kontrolować przyjmowane zobowiązania prowadzące do większej dyscypliny finansowej ze zwiększeniem możliwości Europejskiego Banku Centralnego w sytuacjach kryzysowych. Oznaczało to więc nie tylko starania o działania doraźne, ale także o takie zmiany w prawie unijnym, które uniemożliwiłyby podobny kryzys w przyszłości.

Jednak już przed szczytem było wiadomo, że Wielka Brytania sprzeciwiała się będzie nowym rozwiązaniom traktatowym, godzących w jej interesy (szczególnie londyńskiego City)¹³. Swoje zastrzeżenia do różnych propozycji przedstawiali także Niemcy, którzy stwierdzali, że w wypadku braku zgodności całej Unii wyjściem będzie przyjęcie współpracy międzyrządowej w gronie 17 krajów strefy Euro i tych spoza niej, którzy zechcą przyjąć proponowane rozwiązania. Scenariusz ten przyjęty został do realizacji przede wszystkim przez sprzeciw Wielkiej Brytanii wobec zmian traktatowych. Dlatego unijni przywódcy ustalili, że przygotowana zostanie umowa międzyrządowa, do której akces zgłosiły 23 państwa, w tym Polska. Jednak już 10 grudnia kolejne trzy państwa poinformowały, że możliwe iż przyjmą porozumienie po przeprowadzeniu krajowych konsultacji (Szwecja, Węgry i Czechy). Termin przyjęcia umowy – Paktu fiskalnego, którego ramy zostały określone, ustalono najpóźniej na koniec marca 2012 roku. Mieściły się one w ogólnych polskich postulatach, jednak nie wszystkie z nich miały zostać zapisane w Pakcie opartym o propozycje niemiecką, wedle której miano:

- wprowadzić automatyczne sankcje dla krajów łamiących limity deficytu i długu publicznego,
- wpisać do konstytucji, przez wszystkie kraje, tzw. złotej zasady utrzymywania zrównoważonych budżetów,
- kontrolować jej wdrażanie przez Trybunał Sprawiedliwości UE,
- przedstawiać Komisji Europejskiej wstępne projekty budżetów.

Przyjęty tekst oceniano jako wzmocnienie sześciopaku oraz innych przyjmowanych wcześniej rozwiązań i z tej perspektywy nie ocenia-

¹³Zob. szerzej: *Ultimatum Camerona na unijnym szczycie*, 07.12.2011, www.euractiv.pl.

no wydarzenia jako przełomowego w walce z kryzysem i odbierano mu także charakter porozumienia „fiskalnego” ze względu na brak tego typu zapisów¹⁴. A w ramach działań, powiedzmy doraźnych, zadeklarowano wzmocnienie Międzynarodowego Funduszu Walutowego kwotą 200 mld Euro przeznaczoną na wsparcie krajów dotkniętych problemami. Polska zadeklarowała gotowość do udziału poprzez Narodowy Bank Polski, bowiem to instytucje banków centralnych miały przeznaczyć na nią środki. Jak później sprecyzowano z podanej sumy – 150 mld Euro miało pochodzić od państw strefy Euro, a 50 mld od krajów spoza niej, z czego wkład Polski przewidywano na poziomie 6 mld Euro. Wywołało to lawinę komentarzy w kraju, do których jeszcze później przejdziemy.

Polska stawiała jednak silnie postulat uczestnictwa państw spoza strefy Euro w jej spotkaniach i miał to być postulat uwzględniony w Pakcie fiskalnym. Po przyjęciu projektu trwały negocjacje w tej sprawie. W jednym z kolejnych projektów proponowano częściowe rozwiązanie zakładające zapraszanie raz na rok tych państw, które przyjmą porozumienie i będą je wdrażały, przynajmniej częściowo. Jednak Polska miała realizować porozumienie dopiero po wejściu do strefy Euro, dlatego ta propozycja nie była dla niej satysfakcjonująca¹⁵. Stanowisko Polski wspierał Parlament Europejski, co znajdowało odzwierciedlenie w jego stanowisku wobec Paktu, przyjętym 10 stycznia 2012 roku. Dlatego porozumienie miało być nadal opracowywane i przedstawione na szczycie na koniec stycznia 2012 roku. W głównej mierze polska dyplomacja ścierała się z dyplomacją francuską, która to zdecydowanie sprzeciwiała się jej postulatowi¹⁶. W efekcie negocjacji i pośrednictwa Niemiec (popierających stanowisko Polski, ze względu na niechęć do głębszego podziału Unii) przyjęto formułę kompromisową zakładającą, jak oświadczył Herman Van Rompuy, że państwa, które ratyfikują Pakt „powinny uczestniczyć w szczytach dotyczących konkurencyjności oraz zmian w architekturze strefy euro, a także, jeśli to wskazane, w sprawie wdrażania traktatu przynajmniej raz w roku”¹⁷. Planowano organizację trzech rodzajów szczytów – całej Unii, państw tzw. grupy Euro plus (łącznie 25, bo Wielka Brytania i Czechy nie zgodziły się na Pakt) i państw strefy Euro. By Pakt wszedł w życie musi go ratyfikować 12 z 17 krajów strefy, a sama ratyfikacja jest warunkiem uzyskania pomocy z funduszu ESM. Generalnie

¹⁴Zob. szerzej: *Eksperti: pakt fiskalny to nic nowego*, 23.12.2011, www.euractiv.pl.

¹⁵ Zob. szerzej: *Nowy projekt Paktu fiskalnego*, 20.01.2012, www.euractiv.pl.

¹⁶ Zob. szerzej o krytyce francuskiej postawy Polski: *Francuskie media krytykują postawę Polski*, 27.01.2012, www.onet.pl.

¹⁷ Za: „Euro plus”, czyli kompromis w sprawie paktu fiskalnego, 31.01.2012, www.euractiv.pl.

można stwierdzić, jak już podkreślano, że Pakt zawiera w sobie przede wszystkim realizację propozycji niemieckich, dotyczących dyscypliny budżetowej, a zatem ograniczanie wydatków, co jak podkreślali krytycy może utrudnić wychodzenie z kryzysu, a być tylko i aż mechanizmem pozwalającym uniknąć kolejnych. Dlatego spodziewano się tylko czasowego ustabilizowania sytuacji na rynkach finansowych w oczekiwaniu na kolejne wydarzenia w Grecji i innych państwach pogrążonych w problemach gospodarczych¹⁸. Do dalszej stabilizacji (czasowej) przyczyniło się przyznanie Grecji 130 mld Euro pożyczki, o czym zadecydowali ministrowie finansów państw strefy Euro 21 lutego 2012 roku. Odsunęło to groźbę niekontrolowanego bankructwa tego kraju, ale nie stwarzało perspektyw na rozwój jego gospodarki, bez czego zakończenie kryzysu nie jest możliwe. Kolejny raz dostrzec można brak elementu pro wzrostowego, który promowała przecież polska prezydencja, jako niezbędny w walce z kryzysem oprócz dyscypliny finansowej.

Pakt fiskalny podpisano na szczycie Unii 2 marca 2012 roku. Przed jego rozpoczęciem podkreślano konieczność znalezienia rozwiązań pro wzrostowych, co podkreślał Jose Manuel Barroso. W jego propozycjach pojawiały się takie, które znaleźć można było w programie polskiej prezydencji¹⁹. Ostateczny tekst Paktu był jeszcze sprawdzany mimo przyjęcia go na styczniowym szczycie i dopiero wtedy podpisany przez stronę polską. Chodziło bowiem przede wszystkim o potwierdzenie możliwości uczestnictwa w szczytach strefy Euro. Jednak przyszłość Paktu była niepewna, bowiem w Irlandii zapowiedziano referendum w sprawie przyjęcia, a kandydat (i późniejszy zwycięzca) na prezydenta Francji, Francois Hollande, zapowiadał jego renegocjacje. Dlatego o przyszłości porozumienia miały decydować kolejne miesiące i jego wejście w życie, 1 stycznia 2013 roku, nie można uznać za pewne. W tym miejscu warto zakończyć analizę, której aktualność nie pozwala na przedstawienie i ocenę kolejnych wydarzeń. Przejdźmy zatem do tego jak oceniano działania polskiego rządu w kraju.

¹⁸ Już w na początku lutego grecki parlament decydował o wdrożeniu kolejnego pakietu oszczędnościowego zakładającego cięcia na ponad 3 mld Euro, warunku dalszej pomocy z Unii i MFW, co wywołało gwałtowne zamieszki. Jego przyjęcie uspokoiło rynki, stwarzało bowiem możliwość otrzymania przez Grecję aż 130 mld Euro pomocy. Był to drugi pakiet pomocy po przyznanych 2 lata wcześniej 110 mld Euro. Jednak takie oszczędności odbijały się na greckiej gospodarce – rosnące bezrobocie itd.

¹⁹ Zob. szerzej: *Szczyt UE głównie o gospodarce i strefie euro, ale także o Serbii i Schengen*, 01.03.2012, www.euractiv.pl.

Kilka słów o krajowym odbiorze działań polskiego rządu

Nikogo nie dziwiła wysoka ocena polskiej prezydencji wystawiana przez Prezydenta Polski Bronisława Komorowskiego. W swoim noworocznym orędziu oświadczył on m.in., że: „Dziś dobiega końca historyczny czas polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. I tutaj potrafiliśmy w trudnych czasach profesjonalnie poprowadzić prace Unii...Wierzę, że tak jak Solidarność przyniosła Polsce wolność, tak więcej solidarności w Europie pomoże Unii wyjść z kryzysu”²⁰. Widzimy ogólnikowe sformułowanie odwołujące się do dziedzictwa „Solidarności”, które w takich chwilach zawsze jest przywoływane i na nim próbuje się budować markę Polski. W działaniach Polski wobec wyzwań kryzysu strefy Euro dostrzec można realizację idei solidarności europejskiej, na której oparta jest przecież sama Unia, z wiadomych powodów. Kryzys nie dotyczy bowiem tylko krajów strefy Euro, ale i Polski, a jego konsekwencje, związane z bankructwem Grecji, byłyby zgubne także dla polskiej gospodarki, która i tak jest już zagrożona możliwym zmniejszeniem funduszy unijnych, co ograniczy wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dlatego rządzący starali się wspierać reformy Unii, uczestniczyć w ich przygotowywaniu, chociażby obserwując tylko szczyty, jak i gotowi byli do wyłożenia pieniędzy na pożyczkę dla Grecji, co nie spotkało się z powszechną aprobatą.

Okazją do ostrej krytyki rządu przez opozycję były ustalenia ze styczniowego szczytu Unii, na którym zatwierdzono tekst Paktu²¹. Jak już wspomniano Polska zobowiązała się tam do przyjęcia Paktu oraz wyraziła gotowość wsparcia Grecji. Na bazie doniesień prasowych, obfitujących w wypowiedzi polityków, szczególnie aktywnych w tym względzie ugrupowań Prawo i Sprawiedliwość oraz Solidarna Polska, koncentrowały się w niej na:

- zbyt dużym i według nich niepotrzebnym wkładzie Polski w pomoc dla Grecji,
- nieuzyskaniu możliwości udziału w podejmowaniu decyzji na szczytach strefy Euro, a jedynie udział w nich,
- przyjmowaniu rozwiązań, które wymuszają (przesądzają) na Polsce wprowadzenie Euro,
- uzależnieniu od Niemiec i Francji i poddanie się ich dyktatowi,
- tworzeniu dalszych podziałów Unii Europejskiej i jej faktyczny odwrót od idei integracji europejskiej,

²⁰ Za: Prezydent Komorowski: *Jestem dumny z polskiej prezydencji*, 02.01.2012, www.euractiv.pl

²¹ Ze względu na próbę syntetycznego ujęcia zagadnienia Autor nie odnosi się już do wcześniejszych głosów w tej sprawie.

- podpisywaniu porozumienia, które nie prowadzi Unii do wyjścia z kryzysu.

Zanim skomentujemy te zarzuty wskażmy jeszcze na postawę innych partii opozycyjnych, jak się bowiem okazało, nie cała opozycja zajmowała jednolite stanowisko. Ruch Palikota poparł podpisanie dokumentu – uznając go za właściwe rozwiązanie dla uniknięcia przyszłych kryzysów, jak i akcentując konieczność tego typu działań na rzecz wzmacniania globalnej roli Unii. Sojusz Lewicy Demokratycznej nie wykluczył głosowania za ratyfikacją dokumentu uznając, że nie stanowi on zagrożenia dla Polski. Jak barwnie określił to Leszek Miller: „Jesteśmy w pociągu, który jedzie w dobrym kierunku, ale siedzimy w drugiej klasie, nie w pierwszej. W pierwszej będziemy wtedy, gdy będziemy mogli kupić bilet w euro. Ale lepiej być w drugiej klasie w pociągu niż stać na peronie”²². Tego typu postawa wydaje się pragmatyczna i pozwala na wyciągnięcie pewnych ogólnych wniosków, także w kontekście wcześniej sygnalizowanych zarzutów prawicowej opozycji:

- podpisanie i przyjęcie Paktu nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla Polski. Wdrażanie jego zapisów ma nastąpić dopiero po wejściu do strefy Euro, a część jego reguł już obowiązuje, np. dotycząca zbyt dużego długu,
- gotowość wydatkowania środków na pożyczkę dla Grecji jest z jednej strony wyrazem solidarności i pokazaniem, że Polska nie jest tylko odbiorcą pomocy, ale także może być jej dawcą, z drugiej zaś strony może oznaczać stratę zadeklarowanej kwoty, jeśli przyjąć, że greckiej tragedii nie uda się zakończyć,
- ze względu na zdecydowany sprzeciw Francji uzyskanie możliwości udziału w podejmowaniu decyzji na szczytach Euro było nie-realne, wskazuje na to także istota samej strefy i trudno sobie wyobrazić by decydowali o niej ci, którzy do niej nie należą. Faktem jest jednak, że będą należeć w przyszłości i z tego powodu powinni uczestniczyć w spotkaniach, przedstawiać stanowiska itp. Dzięki wsparciu Niemiec Polska uzyskała taką możliwość,
- zauważmy także, że paradoksalnie z jednej strony opozycja wspominała, że Pakt wymusza przystąpienie do strefy Euro, z drugiej zaś dowodziła, że na szczytach Polska powinna decydować, bo będzie jej członkiem, trudno nie dopatrywać się tutaj wewnętrznej sprzeczności, ale pociesza świadomość, że mimo wszystko opozycja zdaje sobie sprawę, że Polska wraz z wejściem do Unii zob-

²² Za: *PO i PSL chwalią podpisanie paktu fiskalnego, opozycja podzielona*, 03.03.2012, www.onet.pl.

wiązała się także do przyjęcia wspólnej waluty w bliżej nieokreślonej przyszłości,

- nie da się ukryć, że Polska przyjęła propozycje Niemiec i Francji, a przede wszystkim tego pierwszego państwa (tu warto wspomnieć o przemówieniu Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego, który wzywał Niemcy do większego zaangażowania i działań na miarę ich pozycji w Europie, jednak nie do dominacji, a reformowania. Spotkało się ono z falą krytyki prawicowej opozycji²³). Jednak nie tylko ona poddała się przywództwu tych dwóch krajów w walce z kryzysem i przyjęła rozwiązania przez nie proponowane. Z tego dyktatu wyłamała się tylko Wielka Brytania i Czechy, które postawiły się poza nawiasem głównego nurtu unijnego i nie zyskały dzięki temu na znaczeniu międzynarodowym, a jedynie ich liderzy zbili kapitał polityczny w rozgrywkach wewnętrznych,
- można się także zgodzić, że jest to kolejny podział w Unii i wyodrębnienie grupy krajów bardziej się integrujących. Kolejny raz wydaje się, że rzeczywistość nie pozostawiła wyboru, bo decydując się na integrację gospodarczą kluczowymi dla niej są decyzje i mechanizmy polityczne, bez których nie może się sprawdzić. Stąd pogłębiona współpraca między tymi, którzy jej chcą. Wydaje się, że może ona pojawić się w kolejnych obszarach, bowiem Traktat Lizboński przewiduje taką możliwość w wypadku Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i chociażby Polska wskazywała, że warto sięgnąć po taką formułę, to mogą się znaleźć państwa chcące bliżej współpracować w tym zakresie. Pokazały to już Francja i Wielka Brytania,
- faktem jest także, że Pakt nie rozwiązuje obecnego kryzysu, a przewiduje kroki niepozwalające na przyszłe tego typu trudności. Dlatego musi być on wzbogacony o inne działania, nie tylko pożyczki i wymuszanie oszczędności na krajach przytłoczonych kryzysem zadłużenia, ale także instrumenty pro wzrostowe i wydaje się, że druga połowa 2012 roku, szczególnie w efekcie wyborów prezydenckich we Francji, będzie poświęcona wypracowywaniu tego drugiego elementu działań antykryzysowych. Towarzyszyć im może wzmacnianie instytucji europejskich, w tym Europejskiego Banku Centralnego.

²³ Cały tekst i komentarze międzynarodowe: *Wizyta Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego w Berlinie*, 29.11.2011, www.msz.gov.pl.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy, która w zamierzeniach miała być próbą syntetycznego ujęcia bardzo rozległego zagadnienia, oraz szeregu implikacji politycznych i gospodarczych, można wyciągnąć następujące wnioski:

- wielu badaczy i komentatorów twierdzi, że polska prezydencja uczyniła w zasadzie wszystko co była w stanie w związku z kryzysem strefy Euro, na więcej nie pozwalała jej przede wszystkim obecność poza strefą Euro i wynikające z tego ograniczenia,
- Polska starała się odgrywać aktywną rolę wobec wydarzeń kryzysowych, przykładem próby nadania impulsu do działania było listopadowe wystąpienie Sikorskiego w Berlinie, w ramach którego nie tylko wzywał Niemcy do większej aktywności i odpowiedzialności, ale proponował także zmiany w funkcjonowaniu Unii, jej kolejne reformy zapisane w Traktacie,
- wynegocjowanie możliwości udziału w szczytach strefy Euro należy uznać za sukces Polski, wydaje się bowiem, że osiągnięcie czegoś więcej nie było możliwe, dlatego należy sądzić, że polska dyplomacja okazała się w tym wypadku skuteczna,
- gotowość przekazania pieniędzy na pomoc dla Grecji jest świadectwem próby odgrywania większej roli w Unii Europejskiej, w szczególności w ramach propagowanego sukcesu gospodarczego Polski i nie „wpuszczenia” do niej kryzysu, ma być potwierdzeniem tego faktu, dając jednocześnie argument na rzecz podkreślania solidarności Polski, jako państwa nie tylko korzystającego z funduszy europejskich,
- Polska powinna wykorzystać zmiany we Francji i brać aktywny udział w przygotowaniu środków i działań pro wzrostowych, których potrzeba była akcentowana w toku jej prezydencji. Może to pozwolić na osiągnięcie ważnego wizerunkowego sukcesu, ale i oprócz tego realnych korzyści związanych z nową perspektywą budżetową i przekonaniem innych państw do konieczności dużych wydatków z budżetu Unii. Tutaj jednak może pojawić się niebezpieczeństwo dla Polski związane z przekazaniem większych funduszy krajom dotkniętym kryzysem – kosztem pozostałych, w tym Polski. Potrzebna jest tutaj mądra i wyważona postawa oraz gotowość do kompromisu w jednych sprawach, by zyskiwać w innych,

- Krytyka prawicowej opozycji w znacznej mierze związana jest z jej postawą populistyczną i poszukiwaniem sfrustrowanego elektoratu, dlatego gra na antyniemieckich sentymentach, nawołuje do nie wspierania rozrzutnych krajów i przekazania środków na ważniejsze cele w Polsce.

Krystyna Cywa-Fetela

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Europejskie przywództwo polityczne – mit czy wyzwanie?

Abstrakt

Bezpieczeństwo międzynarodowe to nie tylko pojedynczy interes polityczny, lecz kwestia dotycząca wszystkich mieszkańców naszego globu. Świat w swojej historii pełen jest przykładów do czego doprowadziły konflikty międzynarodowe, jednak nigdy nie był tak zagrożony starciami zbrojnymi jak aktualnie. Powinniśmy być bardziej świadomi grożących nam niebezpieczeństw, które ujawniają się ze zdwojoną siłą, a wobec których jesteśmy całkowicie bezradni. Europa nie jest w stanie poradzić sobie z wieloma kwestiami dotyczącymi zarówno polityki sąsiedzkiej, jak i wieloma innymi. Jedna z dróg prowadzących do załagodzenia konfliktu opiera się na wspólnie podejmowanych decyzjach politycznych przez podmioty zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa. Tak naprawdę tylko od procesu decyzyjnego zależeć będzie w jakim kierunku zmierza świat. Rekordowo szybko rozwijające się technologie, w tym pojawiające się nowe sposoby komunikowania wspierające wciąż to nowe zagrożenia, wymuszają na przywódcach politycznych poszukiwanie wspólnych płaszczyzn dialogu w imię wspólnego interesu międzynarodowego. Świat potrzebuje nie tylko wielkich mężów stanu, lecz konkretnych rozwiązań politycznych na miarę postępującego globalizmu. Mamy prawo tego się domagać i to nie tylko w imię interesu politycznego czy obywatelskiego, ale także ze względów humanitarnych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo europejskie, lider polityczny, współpraca międzynarodowa

European political Leadership – mythos or challenge?

International security is not just a single political interest but the question concerning all the inhabitants of our globe. The world in its history is full of examples of what led con-

flicts International, but actually never been in danger of armed clashes as now. We should be more aware of the dangers threatening us, that reveal themselves with redoubled force, to which we are totally helpless. Europe is not able to deal with many issues concerning both neighborhood policy and in many other directions. One of the roads leading to alleviate the conflict practically based on political decisions taken jointly by the entities involved in security issues. In fact, only the decision-making process will determine in which direction the world is heading and it is already a few years. Record rapidly developing technologies, including emerging new ways of communicating constantly supporting new threats should force political leaders search for common planes dialogue in the name of the common interest of the international. The world needs not only great statesmen but concrete political solutions to measure progressive globalism. We have the right to demand this, and not only in the name of political or civil interests, but also for humanitarian reasons.

Key words: European security, political leader, international cooperation

Wprowadzenie

Wielopłaszczyznowość działań państw europejskich, kształtujących wspólną politykę bezpieczeństwa, jest częścią tematyki naszego życia codziennego. Napisanie scenariusza przedstawiającego i opisującego co czeka nas w najbliższej przyszłości, zwłaszcza w kwestiach dotyczących europejskiego przywództwa politycznego XXI czy XXII wieku, jest nie lada wyzwaniem. Chociażby dlatego, że dotyczy nie tylko organizacji przyszłości w wymiarze czasowym, a nawet jeśli byśmy się pokusili o taką wizję to miałaby ona niewątpliwie wymiar jedynie prognostyczny. Dzisiejsi główni aktorzy dnia codziennego, międzynarodowej CIA, sceny politycznej – tworzący środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego, a chcący wprowadzić nas w przyszłość – przedstawiają i opisują procesy, których suma składać się będzie, ich zdaniem, na organizację rzeczywistości w XXI. Jedną z możliwych opcji wydaje się akcentowanie tych kompetencji podmiotów politycznych, które w przyszłości zdecydują o określeniu kształtu procesów decyzyjnych dotyczących przemian świata w ujęciu nowatorskim. To opinia międzynarodowa dyktuje w jakim świecie chcemy żyć, jakich oczekujemy reform i czy współczesne zarządzanie państwem jest na miarę aktualnych wyzwań wiekowych. To społeczność międzynarodowa wystawi odpowiednie świadectwo tym, którzy nami zarządzają. Zadaniem moim jest wskazanie takich działań, aby stały się one wizytówką przywódców politycznych, którzy zarządzają

Europą i wskazują na główne kierunki rozwoju organizacji w przyszłości, zwłaszcza w kwestii powiązań międzynarodowych, procesów decyzyjnych, zapewniających przede wszystkim bezpieczeństwo poszczególnych państw europejskich.

Kwestia organizacji przywództwa politycznego

Zapewnienie przywództwa politycznego jego obywatelom należy do żywotnych interesów danego państwa. Poprzez to osiągamy nie tylko warunki do koegzystencji, ale także zapewniamy sobie możliwość niezależności politycznej. Szczególny niepokój budzi dynamika zachodzących zmian, występowanie zagrożeń asymetrycznych czy też zagrożeń w cyberprzestrzeni. Nie bez znaczenia są takie zjawiska jak destabilizacja systemu politycznego, słabo funkcjonujące mechanizmy gospodarcze i społeczne, masowa migracja i wiele innych, które pozbawiają nas szans działań w imię interesu wspólnotowego. Tylko zbudowanie przywództwa politycznego, i to na płaszczyźnie europejskiej, zapewnia elastyczność działań i przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom, uznając tym samym reagujące elastycznie państwo za gwaranta. Stąd na nowo pojawia się systematyczna potrzeba przeanalizowania przywództwa politycznego¹ pod względem przywództwa (formalnego) zinstytucjonalizowanego, jak również przywództwa osobowego – niekoniecznie wynikającego z zajmowanego stanowiska. Nie ma jednoznacznego określenia jakie cechy można przypisać przywódcy politycznemu. Według J. Blondela² władza przywódcza ma dwa podstawowe atrybuty: trwałość – przywódcą się jest przez pewien ciągły okres czasu, b/decyzje przywódcy powinny mieć charakter strategiczny. Wprowadzie funkcjonują jeszcze inne typologie, do których nie będę się odwoływać, ponieważ nie dają one konkretnej odpowiedzi o cechach wyróżniających przywódcę, ale możemy przyjąć, iż w zależności od sytuacji politycznej inny typ osobowości sprawdza się jako optymalny decydent. Istotnym czynnikiem jest zajmowanie najwyższego stanowiska w układzie politycznym. Przywódca z reguły jest jeden. W niektórych systemach politycznych, takich jak Polska, przywódców państwowych mamy dwóch: premier i prezydent. Realna władza w polskim systemie należy do premiera. Nas interesuje nie tylko kontekst osobowy, ale i pytanie – kogo dziś możemy nazwać „przywódcą europejskim? W artykule odnoszę się także do międzynarodowego przywódz-

¹ J. Wiatr, *Przywództwo polityczne*, Łódź 2008.

² J. Blondel, *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 2000.

stwa artykułując rolę jaką może odgrywać UE w sferze międzynarodowej. Struktura UE nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tym temacie. W realizacji zadań unijnych ścierają się dwie koncepcje demokratyczne: reprezentacyjna i deliberacyjna. Dostyc istotną rolę zyskuje przywództwo zakulisowe, wysoka pozycja w elitach europejskich czy też wiedza ekspercka.

Problematyka, którą się będę zajmować dotyczy dostyc istotnego problemu, z punktu widzenia sprawnego zarządzania państwem, a nie słabego lub „utraconego”, skutecznego przywództwa w Unii Europejskiej, co ma miejsce w dniu dzisiejszym. Odnosimy wrażenie wiecznie trwających sporów o władzę, kto ma najwięcej do powiedzenia, pod którym przywództwem Europa tak naprawdę stanie się silna, które z państw powinno wskazywać główne kierunki rozwoju Europy, i tak naprawdę wszyscy oczekujemy odpowiedzi na pytanie – czy UE jest zdolna objąć przywództwo w imieniu państw członkowskich i rozwiązywać trudne problemy na miarę wyzwań XXI wieku. W dzisiejszych czasach nie ma rzeczy łatwych do rozwiązania, tu nie wystarczą tylko zdolności organizacyjne, czy też sprawne rządzanie politykami³. Klasy rządzące Unii Europejskiej poddane są fali krytyki, przede wszystkim za brak zdolności przywódczych ich liderów. Należałoby w tym momencie skoncentrować się na zagadnieniu spójności interesów polityki wewnętrznej i zagranicznej poszczególnych państw europejskich, a potrzebami i wymogami UE. Sprawa ta była wielokrotnie omawiana, zwłaszcza w kwestii zgodności interesów politycznych, kwestii wprowadzenia euro, kryzysu gospodarczego w Europie czy też skutecznego dialogu z Putinem w sprawie Ukrainy. Wielokrotnie na przestrzeni lat sygnalizowano sprawę odpowiedzialności za świat, między innymi w sprawach: migracji, polityki energetycznej, jak też zadbania o międzynarodowe bezpieczeństwo oraz przeciwdziałania konfliktom zbrojnym. Unia nie mówi jednym głosem, nie ma też wystarczających narzędzi, ani wypracowanej płaszczyzny wspólnego porozumienia między państwami. Jak daleka jest droga do osiągnięcia tego celu, jakie kroki należałoby przedsięwziąć by przywódcy państw europejskich faktycznie zajęli należne sobie miejsce i stali się skutecznymi dyskusantami w świetle globalnych wyzwań?⁴ Na użytek tego artykułu postaram się przeprowadzić dokładną analizę kwestii osiągania zgody większości na zaspokojenie najpotrzebniejszych interesów państwowych. Przyjmując że zajęcie określonego stanowiska wymaga zwrócenia uwagi na inne zwłaszcza, że

³ P. Zubkiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

⁴ P. Babiński, *Polityka Współpracy rozwojowej Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r.*, Przewodnik dla Posłów i Senatorów, Warszawa 2011, s. 12.

dotyczy to bezpośrednio działań państw europejskich. Głosy oponentów nie tylko muszą zostać wysłuchane, ale i zawarte w nich postulaty, nawet kontrowersyjne, powinny być uwzględnione w taki sposób, aby pojawiające się ewentualne niezadowolenie było jak najmniejsze. W działalności organizacji międzynarodowych przyjęto dość słuszną zasadę formalnego głosowania na rzecz osiągnięcia porozumienia drogą negocjacji. Trzeba sobie zadać pytanie, czy kwestie europejskiego przywództwa politycznego są na tyle ważne, że wymagają natychmiastowego zaangażowania samych zainteresowanych.

Traktując powszechne zagrożenia jako wyzwania skierowane ku ludzkości, w pierwszym rzędzie istotna wydaje się walka o „prawdziwe przywództwo”, gdzie bycie wybranym to już jest cel, a nie środek prowadzący do władzy. Jakiego tak naprawdę polityka my oczekujemy, jakie warunki powinien spełniać lider polityczny na miarę naszych czasów i wreszcie czy kwestia uzgodnienia wspólnego stanowiska, w sprawach najistotniejszych, nas przerasta i jest wyzwaniem, z którym jesteśmy w stanie się uporać? A także wielokrotnie zadane pytanie – dla kogo ta Europa i jaka jest ta Europa, bezpieczna czy pełna konfliktów? Równocześnie powstaje kolejne pytanie – z jakim organem wiążemy przymioty przywództwa politycznego? Sama struktura UE nie wypowiada się w tej kwestii jednoznacznie. Wprawdzie pojawiła się pierwsza próba w 2005 roku, kiedy to we Francji i Holandii, w drodze referendum, odrzucono Traktat konstytucyjny, który wynosił ponadnarodowość Unii, a nie kładł w ogóle wagi na sprawy międzynarodowe. Rok 2007 był diametralnie inny za sprawą prezydencji niemieckiej, która doprowadziła do wypracowania nowego traktatu reformującego UE. Traktat Lizboński podkreślał pojęcie siły Europy, jako starego, tradycyjnego kontynentu w ogólnoświatowym przewodnictwie w procesie globalizacji. Efektem tego stało się stworzenie dwóch stanowisk, które w logiczny sposób zmieniają układ przywództwa w ramach UE – Przewodniczący Rady Europejskiej oraz Wysoki Komisarz ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Nie sposób zapomnieć o kryzysie finansowym, który diametralnie zmienił i zmienia UE. Zmiany, które doprowadziły do kryzysu greckiego nie wskazują na unijną solidarność i coraz częściej mamy do czynienia z procesem decyzyjnym Niemców czy Francuzów, zapominając o roli Komisji Europejskiej, która przez wiele lat wiodła prym. Kryzys finansowy zdecydowanie wskazał, w sposób nie budzący wątpliwości, kto rządzi w Europie – kanclerz Niemiec i prezydent Francji. O tych dwóch osobistościach w świecie polityki wspominam nieco później.

Sprawa tak do końca nie jest prosta. Mamy przecież osoby oddelegowane przez państwa członkowskie do pracy w wielu instytucjach UE.

Osoby te są reprezentantami narodów państw delegujących. Prócz tego mamy do czynienia z urzędnikami publicznymi, którzy pełni służbę w ramach UE. Osoby te reprezentują interes narodowy, ale w praktyce tworzą wspólnotę ponadnarodowej kultury zarządzania (np. deputowani do Parlamentu Europejskiego). Są też osoby tworzące ponadnarodowe elity, a więc formalnie niepowiązani z państwem pochodzenia. W tej grupie mamy: przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także wielu ekspertów, specjalistów branżowych oraz grupy wyspecjalizowane w wąskim zakresie w ramach działań w UE.

W zakresie europejskiej polityki rozwoju, szczególnego znaczenia nabiera koncepcja rządów demokratycznych w każdej części sektorowej, proponuje się Unii Europejskiej wspólne podejście do sprawowania rządów. Poszczególne komisje podkreślają znaczenie podjęcia kwestii sposobu sprawowania rządów w ramach szerszego podejścia z uwzględnieniem wszystkich jego wymiarów (politycznych, gospodarczych, środowiskowych i społecznych). Dobre sprawowanie rządów wykracza poza walkę z korupcją i obejmuje aspekty, takie jak dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i sprawiedliwości, pluralizm mediów, funkcjonowanie parlamentów, zarządzanie finansami publicznymi i gospodarowanie zasobami naturalnymi.

Nie bez znaczenia są także starania aby zachęcać kraje rozwijające się do zintensyfikowania wysiłków na rzecz reform, gdzie zaproponowane podejście jest skoncentrowane na dialogu politycznym, poszanowaniu zaakceptowania reform przez rządy i obywateli krajów partnerskich. Określenie reform i środków wsparcia, odpowiednich do sytuacji każdego z krajów, wymaga oceny sprawowania rządów w danym kraju. Ocena ta z kolei zmusza do podejścia partycypacyjnego, które zachęca podmioty lokalne (w tym rząd i społeczeństwo obywatelskie) do wykorzystania własnych narzędzi i możliwości analitycznych. I faktycznie, zakładając uprzednio stworzenie odpowiednich warunków kontroli demokratycznej, zarządzania finansami oraz rozwoju instytucjonalnego, wsparcie budżetowe umożliwia wzmocnienie rządów i instytucji na szczeblu centralnym i lokalnym, może się tak stać. Często podkreśla się również fakt stawiania czoła problemom związanym z brakiem legitymacji politycznej i niskimi możliwościami, które są charakterystyczne dla wielu krajów rozwijających się, w szczególności państw niestabilnych. Skuteczność tego nowego podejścia jest bezpośrednio związana z faktem, że donatory mogą działać w sposób skoordynowany i zharmonizowany, w szcze-

gólności w zakresie narzędzi analitycznych w dziedzinie zarządzania i strategii reagowania. W tym kontekście Państwa Członkowskie UE poczyniły postępy w sprawie wspólnego programowania i opracowały kodeks postępowania w sprawie komplementarności i podziału pracy.

Współczesna polityka to ciąg procesów dotyczących działalności państwa, to skupienie się na zagadnieniach tematycznych dotyczących składu osobowego oraz mechanizmu funkcjonowania rządu. Jest to przegląd różnego rodzaju procesów, w których uczestniczą dwie strony – rząd i społeczeństwo, lecz jest to już społeczeństwo innego rodzaju niż kilkanaście lat wstecz, są to ludzie wymagający i oczekujący od swojego rządu prowadzenia aktywnej i świadomej polityki. Wielokrotnie zastanawiano się jaki powinno się przyjąć plan działania w stosunku do rozwoju danej społeczności i określający np. system autorytatywnych decyzji czy też wejść w elementy demokracji. Czy możemy przyjąć, że cały proces decyzyjności podlega ewidentnej krytyce nie tylko przeciwnych obozów politycznych, ale też przeciętnego „zjadacza chleba”? Musimy zgodzić się z tym, że polityka uprawiana jest w gabinetach, izbach ustawodawczych, departamentach rządowych i jest równocześnie wizytówką aktorów sceny politycznej, kierujących się przekonaniem ideologicznymi, jako członkowie organizacji czy też partii politycznej. Wielokrotnie mass-media podkreślają rozczerowanie polityką, przejawiającą się brakiem uczestnictwa społeczeństwa w życiu politycznym, a przede wszystkim brakiem całkowitej odpowiedzialności polityków za podejmowane przedsięwzięcia. W ostatnim czasie wielokrotnie byliśmy świadkami prowadzenia różnorodnego rodzaju dyskusji na temat „właściwego dialogu” i znalezienia porozumienia między partiami politycznymi, jednak ostatecznego rozwiązania tej kwestii nie doczekaliśmy się do dnia dzisiejszego. Traktując politykę jako sprawy publiczne trzeba się niejako odnieść do realizacji życiowych spraw wyłącznie wewnątrz wspólnoty politycznej. W interesie nas wszystkich leży stworzenie „sprawiedliwego” społeczeństwa, jakkolwiek samo pojęcie jest sformułowaniem kontrowersyjnym, to uznającym instytucje państwowe za publiczne i odpowiedzialne za wspólną organizację życia społecznego, a także finansowane z podatków. Nas w dalszym ciągu interesuje polityka, jako kompromis i dialog odnoszący się do procesu podejmowania decyzji z przyjęciem metody rozwiązywania konfliktów, tj. metody opartej na kompromisie, ugodzie, negocjacjach. Proponuję odwołanie się do współczesnego przedstawiciela ciekawych w tym względzie rozwiązań, którego autorem jest B. Crick uznający częściową tolerancję odmiennych prawd oznaczających stworzenie rządu, jaki będzie funkcjonować nawet w przypadku wystąpienia

sprzecznych, konkurujących ze sobą interesów, gdzie kluczem do polityki jest podział władzy⁵. Crick uważa, że polityka wybiera pojednanie, a nie przemoc i przymus. Polityka nazywana jest przez niego ludzkim działaniem, niezmiennie ważnym i potrzebnym, które w żadnym razie nie należy utożsamiać z takimi rzeczami jak walka o władzę, ideologia czy demokracja. Wierzy w skuteczność debaty i dyskusji. Można również potraktować politykę odmiennie widząc ją w zupełnie innym świetle i uznając jako narzędzie do zdobycia władzy. W świetle interpretacji innego reprezentanta, np. Leftwich – przedstawia politykę na każdym poziomie społecznej interakcji. Chodzi w niej głównie o różnorodność stanowisk, gdzie wszędzie panuje konflikt, a polityka to walka o niewystarczające zasoby, gdzie władza staje się skutecznym narzędziem do jej prowadzenia. Możemy również postrzegać władzę w odróżnieniu od innych typów władzy jako sposób – tworzenie norm prawnych, sankcji przymusu. Ciekawa staje się koncepcja władzy potraktowanej jako autorytet czyli wzór do naśladowania, gdzie mamy do czynienia z zaufaniem.

Dyskusyjna staje się także problematyka – jaką rolę w procesach konsensualnej polityki odgrywa zaufanie i w jakim stopniu jest ono zauważalne oraz może zostać wprowadzone jako istotny element współczesnego dialogu. Odpowiedzi na rozważane kwestie można poszukać także w relacjach konflikt i kompromis⁶ w polityce. Trzeba jasno podkreślić, że konflikt jest nieodzownym elementem i cechą charakterystyczną dla życia społecznego, warunkuje i potwierdza zmienność, a więc zarazem jest głównym elementem gwarantującym rozwój. Czyli źródłem konfliktów jest – jak twierdzi socjolog Lewis Coser – rywalizacja o władzę, bogactwo i prestiż⁷. Konflikt, jeśli nie zostanie w odpowiednim momencie rozładowany czy zneutralizowany, może prowadzić do eksplozji, zakończonej zburzeniem dotychczasowej struktury politycznej. Co więcej może doprowadzić także do zmodernizowania i zreformowania istniejącej struktury, jeżeli okaże się ona wystarczająco elastyczna. Dla przebiegu konfliktu społecznego zasadnicze znaczenie ma zachowanie się elit politycznych, czy też głównych aktorów sceny politycznej, którzy bezpośrednio lub pośrednio biorą udział w procesach decyzyjnych. Nie bez znaczenia staje się fakt, że za największe niebezpieczeństwo tego świata uznaje się przede wszystkim nieobliczalność zachowań wielu polityków. Taka

⁵ B. Crick, *W obronie polityki*, Warszawa 2008.

⁶ Przy czym za kompromis uznajemy stanowisko osiągnięcia porozumień między stronami mającymi rozbieżne cele. Kompromis osiągany jest poprzez ustępstwo lub poprzez częściową realizację występujących w konflikcie interesów i wartości.

⁷ L. Coser, *Funkcje konfliktu społecznego*, Kraków 2009.

ofensywna postawa nieobliczalności „stawia” rozwiązywanie konfliktów pod znakiem zapytania. Możemy mieć również do czynienia z konfliktem społecznym mającym charakter destrukcyjny, gdy władza jest w rękach tych, którzy nie dopuszczają do swojego grona kogokolwiek z zewnątrz. Wspomniany powyżej Coser głosił tezę o funkcjonalności konfliktu, który staje się elementem pobudzającym zdolności adaptacyjne danego systemu społecznego.

Wybór narzędzi w zarządzaniu polityką

Zatrzymajmy się teraz przy zmianach społecznych w przypadku rządów elity otwartej. Mamy tu do czynienia z działalnością wybitnych jednostek pochodzących spoza niej. Wprawdzie jest to sposób na zapobieganie ogniskom buntu, ale pojawiająca się, wciąż nowa, reprezentacja społeczeństwa znacznie wzmacnia struktury władzy. Możemy mówić zdecydowanie o otwartości w społeczeństwie potraktowanej jako nowe narzędzie rozwiązywania konfliktów w stosunkowo krótkim czasie przy najmniejszych kosztach społecznych. O konfliktach możemy mówić także w innych instytucjach politycznych, gdzie przybierają one bardzo różny wymiar. W tym przypadku szczególnie interesują nas nastroje panujące w społeczeństwie i ewentualne próby ich zażegnania. Wielokrotnie kompromis w państwach demokratycznych uważany jest jako jeden z wielu skutecznych metod działań politycznych. Możemy również wskazać na podmiot polityki ukazując państwo, jako aktora na arenie międzynarodowej mającego swoją widownię. Nie bez znaczenia jest także przedmiot polityki, czyli cel środki) uznawany jako relacje zachodzące pomiędzy podmiotami polityki, np. relacje między partiami. Natomiast zupełnie odmiennym i zarazem kontrowersyjnym zagadnieniem jest problem władzy uznawanej jako rodzaj stosunku społecznego, możliwość osiągnięcia celu, poczucie możliwości kierowania, wpływania na postępowanie ludzi, zmuszanie ich do pewnych działań lub do ich zaniechania poprzez narzucenie własnej woli. Kwestią sporną jest natomiast realne wejście w rozmiary władzy, biorąc pod uwagę stronę psychologiczną i zastanowienie się w jakim procencie rozmiary władzy wyznaczone są np. stopniem gotowości do posłuszeństwa podmiotów podporządkowanych, gdy zajdzie tego rodzaju sytuacja. Na ile materialne rozmiary władzy określone są przez ilość i jakość środków materialnych pozostających do dyspozycji podmiotu władczego w procesie realizacji jego władzy. Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast sposób wykorzystania środków komunikacji z uwzględnieniem możliwości porozumiewania się podmio-

tu władczego z podporządkowanym. W wielu krajach wykorzystywane są środki kontroli i przymusu, mające charakter techniczny lub osobowy, jakkolwiek wiadomo – im większa władza realna tym mniej niezbędne są środki kontroli i przymusu. Nie bez znaczenia są także materialne środki potrzebne do realizacji decyzji władczych – wliczając w to będące w dyspozycji podmiotu władczego środki produkcji, dostęp do technologii, wiedzy itp. Poruszając kwestię osiągnięcia porozumienia zdecydowanie potrzebny jest na dzień dzisiejszy typ uczestniczący oznaczający gotowość do współudziału w życiu politycznym, w tym w sprawowaniu władzy. Ten rodzaj kultury charakterystyczny jest wprawdzie dla społeczności o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Nie możemy nazywać się społeczeństwem nieuświadomionym politycznie zwłaszcza w XXI wieku, bowiem coraz częściej wykazujemy duże zaangażowanie w życie polityczne, gdzie powinno funkcjonować:

- wiedza i przeświadczenia dotyczące systemu politycznego, znajomość występujących w nim ról i ich przedmiotów;
- zwrócenie uwagi i docenienie przeświadczenia wobec uczuć żywionych względem systemu politycznego, pełnionych w nim ról;
- uznanie postaw wartościujących, czyli sądów i opinii dotyczących obiektów politycznych, najczęściej odwołujących się jednocześnie do standardów i kryteriów, ze szczególnym uwzględnieniem informacji oraz uczuć.

Polityka jako typ inicjujący wyzwania

Trzeba sobie jasno uzmysłwić jaki na dzień dzisiejszy powinien być dominujący typ uczestnictwa, na jakiej hierarchii wartości miałby być ugruntowany, czy uwzględniający umiarkowany poziom zaangażowania politycznego, czy też kładący główny nacisk na wysoki poziom aktywności społecznej. Szczególnie w dobie zagrożenia kryzysem wyraźnie daje się zauważyć widoczny spadek zaangażowania w życie społeczne i polityczne, spadające poczucie odpowiedzialności obywatelskiej, które prowadzi świadomie do upadku i braku odpowiedzialności zaangażowania politycznego we wszystkich rodzajach czynności jednostki lub zbiorowości, służące adaptacji do zmian otoczenia politycznego, pojmowanej zarówno jako bierne przystosowanie, jak też pobudzenie do aktywnego współoddziaływanie na stan otoczenia. Możemy się zastanawiać w jaki sposób wykorzystać zarówno zachowania świadome – te celowe i niecelowe oraz nieświadome, czyli np. instynktowne, nawykowe, rutynowe, afektywne.

Szczególnie istotne w tym momencie wydaje się odwołanie do cyklu ustanawiania polityki, jako procesu inicjującego określoną politykę, gdzie mamy do czynienia z decyzją polityczną opartą zarówno o polityczne zobowiązania, jak i analizy merytoryczne. W przypadku podejmowania decyzji politycznych mamy do czynienia z różnorodnymi procesami, zachodzącymi wewnątrz elit politycznych (tzw. kompromis wewnątrzkoalicyjny, uzgodnienia), jak i między elitami politycznymi a zewnętrznymi grupami interesów (akceptacja, przyzwolenie, konsensus). Raczej rzadko spotykamy się z sytuacją, gdzie decyzje polityczne są wynikiem pragmatycznej analizy eksperckiej problemu oraz właściwie rezultatami kompromisu – zarówno między grupami polityków, jak i zewnętrznymi grupami interesu. Współczesne społeczeństwa zaczynają zasadniczo odgrywać główne role w procesach decyzyjnych i jest to połączone z różnymi grupami interesów, gdzie rządy, na skutek nacisku odpowiednich grup, podejmują takie a nie inne decyzje. Widać to wyraźnie na przykładzie rozwoju wielu ruchów społecznych i odzwierciedleń niepokojów społecznych, gdzie wyjście ludzi na ulicę wymusza podjęcie ostatecznych decyzji politycznych. Wykorzystanie tych zachowań staje się podstawą do procesu inicjującego daną politykę, opartą zarówno o zobowiązania społeczne, a dotyczące głównie zarządzania strategicznego jednostkami bezpieczeństwa rozumianymi jako proces informacyjno-decyzyjny, który jest wspomagany funkcjami planowania, organizacji, motywacji i kontroli. Istotnym celem jest rozstrzygnięcie o kluczowych problemach działalności państwa, o jego przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i węzłowych czynników wykorzystania własnego potencjału wytwórczego, chociażby w odniesieniu do problematyki bezpieczeństwa mając na uwadze zarządzanie strategiczne obejmujące trzy wzajemnie współzależne procesy, a mianowicie: przeprowadzenie analizy strategicznej, formułowanie strategii oraz implementację strategii. Analiza strategiczna obejmuje analizę celów działania, zewnętrznych szans i zagrożeń oraz wewnętrznych słabych i mocnych stron podmiotowości. W fazie formułowania strategii dokonywane jest budowanie strategii funkcjonalnych i strategii państwa z wykorzystaniem wariantowania i wyborczej strategii optymalnej. Wybór strategii oznacza integrację programów strategicznych, doskonalenie rozwoju organizacji oraz zapewnienie strategicznej kontroli, co wyraźnie widać w polityce realizowanej przez państwa UE. Dotyczy to głównie postanowień w kontekście zrównoważonego rozwoju, gdzie zadania na dzień dzisiejszy poruszają się wokół następujących zagadnień tematycznych:

- załagodzenia konfliktu z Rosją,
- pomoc uchodźcom,
- walka z terroryzmem,
- zajęcia określonego stanowiska wobec Grecji, która już staje się niewypłacalna wobec Międzynarodowego Funduszu Walutowego,
- zmniejszenia poziomu bezrobocia w Europie,
- poprawienia opieki zdrowotnej,
- stworzenia globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju,
- podejmowania wyzwań w kwestii minimalizacji konfliktów zbrojnych.

Wszystkie wymienione przeze mnie problemy pretendują do katalogu wyzwań. To już nie jest ta silna Europa, maleje także rola Komisji Europejskiej. Komisja ta nie reaguje zbyt szybko na kolejne uderzenia kryzysu finansowego. Nie walczy również o poszanowanie podstawowych praw człowieka z równoczesną ochroną zasobów naturalnych i wzrostem gospodarczym, tworzeniem bogactwa na rzecz biednych populacji. Natomiast na plus można zaliczyć kształtowanie wspólnych zasad na rzecz rozwoju, apelowanie o pogłębiony dialog polityczny, udział społeczeństwa obywatelskiego, równość płci i nieprzerwane zaangażowanie w celu zapobiegania niestabilności państw. Wskazuje się ponadto na rolę krajów rozwijających się głównie pod kątem odpowiedzialności za własny rozwój, jakkolwiek dopuszcza się także swoje współdziałanie na rzecz dalszej pomocy oraz przyjęcia odpowiedzialności w ramach wspólnych wysiłków w zakresie partnerstwa. UE zobowiązała się ponadto do zwiększenia budżetu przeznaczonego na pomoc do 0,7% dochodu krajowego brutto do roku 2016, z czego połowa skierowana zostaje do krajów afrykańskich. Szczególnie istotna staje się w tym momencie polityka wspólnotowa oraz polityka prowadzona przez państwa członkowskie, gdzie musi zostać zachowana w tym zakresie komplementarność. Za walor prowadzonej polityki wspólnotowej uznaje się jej obecność na szczeblu globalnym, szczególnie w zakresie wdrażania pomocy, jej roli we wspieraniu spójności polityki i dobrych praktyk w kwestii upraszczania koordynacji i ujednolicania, jej wsparciu dla demokracji, dla ochrony praw człowieka i właściwego sprawowania władzy, a także dla przestrzegania prawa międzynarodowego i promowaniu w niej udziału społeczeństwa obywatelskiego. Zwłaszcza potrzebna jest współpraca rozwojowa jako nieodłączny element integracji, który staje się ważnym elementem większej całości działań zewnętrznych, jakie muszą być spójne i komplementarne. Dokumenty programowania dotyczące strategii krajowych, regionalnych czy tematycznych, są odzwierciedleniem całości polityk i zapewniają ich spójność. Wyjście naprzeciw zapotrzebowaniom wielu

krajów znajduje swoje odzwierciedlenie w aktywnie prowadzonych działaniach w następujących obszarach:

- handel i integracja regionalna,
- środowisko i zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi, infrastruktura,
- woda i energia,
- rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności,
- sprawowanie władzy, demokracja, prawa człowieka, wsparcie dla reform gospodarczych i instytucjonalnych,
- zapobieganie konfliktom i niestabilności państw,
- rozwój społeczny, spójność społeczna i zatrudnienie.

Wszystkie te działania mają wzmocnić podejście „włączania się państw w główny nurt” w zakresie rozwiązywania istotnych problemów rozwojowych, państw wskazujących na korzystne inicjatywy i wzywających do wielosektorowego wysiłku. Jest to szczególnie widoczne w wielu płaszczyznach zarządzaniu zarządzania strategicznego, gdzie brak jest porozumienia co do metody realizacji wspólnych potrzeb, a zwłaszcza tam, gdzie niezbędna jest zgoda i natychmiastowa współpraca. Przykładem „cichych waśni” pomiędzy państwami może być bardzo głośna sprawa drugiej nitki Jamału, podpisanego przez EuroPol Gaz z Gazpromem, gdzie praktycznie rozpętał się kolejny konflikt w sprawie sygnowania podobnego dokumentu przez Rosjan i Holendrów. Wprawdzie pojawiają się zapewnienia o pewności stabilności dostaw gazu dla Europy Centralnej i Wschodniej, głównie Polsce, Słowacji czy na Węgrzech mamy do czynienia przede wszystkim z rozszerzeniem możliwości rosyjskich w tym kierunku i wyznaczeniem nowego lidera jako dostawcę gazu, ale jesteśmy też świadkami wymiany „ciosów „ pomiędzy Rosją i Ukrainą „Polska zdecydowanie powinna stanąć na straży swoich interesów, choć to w pewnym momencie może stać się dla nas trudne. Podobnie sprawa się ma z rozszerzeniem współpracy pomiędzy Rosją a Holandią, gdzie Putin „dosyć głośno” wypowiada się na temat nowych perspektyw współpracy w wielu kluczowych kwestiach dotyczących europejskiej i globalnej polityki międzynarodowej⁸. Wszelkie te poczynania zdecydowanie świadczą, że Rosja, z Putinem na czele, utrzymuje się cały czas w grze, gdy chodzi o dostawy gazu. Z punktu widzenia Moskwy założone cele zostały zrealizowane. Jak dalej będzie przebiegać współpraca zależy wyłącznie od możliwości finansowych Gazpromu i zapotrzebowania na surowiec w poszczególnych częściach Europy. Główne wydatki to rozwój

⁸ www.pollish.ruvr.ru [dostęp: 27.05.2015].

wydobycia na rosyjskich polach gazowych, a w dziedzinie infrastruktury budowa gazociągu South Stream, która ma mieć na celu bezpośredni transport gazu z Rosji do Europy Południowo-Zachodniej oraz uniezwolnienie Unii Europejskiej importu błękitnego paliwa wprost z rejonu Azji Środkowej. Projekt ten jest wspierany nie tylko w Gazprom, ale również przez włoskiego giganta ENI, niemieckiego Wintershall, francuskiego EDF, a także przez przedsiębiorstwa krajowe w Grecji, Macedonii, Czarnogórze, Słowenii i Serbii. Gazociąg Południowy znajduje polityczne poparcie europejskich stolic, takich jak Rzym, Berlin, Paryż, Ljubljana i Ateny. W tym kontekście rozmowy o Jamale 2 – Pieremycze oraz nitce brytyjskiej Nord Stream – schodzą na drugi plan. Poza Europą zainteresowanie Rosji wzbudza także Wschód, o czym może świadczyć decyzja Putina o przyjęciu Szczytu Wspólnoty Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC) w rosyjskim Władywostoku. Istotne staje się też rozpoczęcie budowy Gazociągu Syberia Wschodnia – Ocean Spokojny, aż do portu Kozmino, z którego wysłanie gazu z Rosji do Chin, Korei Południowej i Japonii będzie łatwiejsze. Plany Putina przewidują zmniejszenie więzi z Europą oraz USA na rzecz bliższych takich państw, jak: Chiny, Korea Południowa, Japonia i Wietnam. Na pewno takie poczynania nie będą popularne, lecz dla Rosji jest to chęć zmanifestowania swojego stanowiska.

Interesy UE a interesy państw członkowskich

Zarówno Rosjanie jak i Polacy mają długofalowe plany dla swoich sektorów gazowych. Kłopotliwa i niebezpieczna staje się sytuacja, w której pojawiają się niewiążące dokumenty natury sondażowej, co stawia na głowie konsensus polityczny w tej sprawie. Szczególnego znaczenia nabrało ustalenie przyszłej wspólnej strategii, szczególne pod kątem zapotrzebowania Unii Europejskiej na surowce energetyczne oraz znacznie ograniczony zakres źródeł ich zaspokajania. Jeżeli tego konsensusu nie będzie, to chaos będzie trwał, tym bardziej, że zapotrzebowanie Unii w tym zakresie cały czas rośnie. Trzeba „głośno” w tym względzie zwrócić uwagę na stanowisko znane, lecz wielokrotnie przemilczane, dotyczące przepaści między interesami Brukseli a interesami poszczególnych krajów Europy. Czy prowadzony dialog można nazwać konstruktywnym? – według mojego stanowiska mało prawdopodobne. Interesy UE, a interesy poszczególnych krajów członkowskich z różnych względów czy to politycznych, strategicznych, geograficznych, to zdecydowanie sprawy sporne, gdzie dobra wola jest kwestią unikatową, a interes danego państwa ponad wszystko. Podobnych przykładów można mnożyć bardzo wiele.

W dziedzinie np. bezpieczeństwa Polski nowa strategia przewiduje budowę „zintegrowanego systemu bezpieczeństwa opartego na sojusznich i dwustronnych zabezpieczeniach oraz stopniowej rozbudowie własnego potencjału”. Przyjmowane strategie są dokumentami nowej generacji, uwzględniającymi wymogi nowoczesnego systemu zarządzania krajem. Po raz pierwszy powiązano je z polityką społeczno-gospodarczą kraju. Pozwoliło to skoncentrować się na bezpieczeństwie zewnętrznym i militarnym, z wyłączeniem z jej zakresu innych dziedzin bezpieczeństwa, takich jak: bezpieczeństwo ekonomiczne (w tym energetyczne), obywatelskie, społeczne, żywnościowe czy ekologiczne. Wprawdzie w przyjętych dokumentach pozytywnie oceniono bezpieczeństwo Polski, wskazując na dobre wykorzystanie szans wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych: NATO, UE i OBWE, lecz dopiero przyszłość odpowie na pytanie czy przyjęte rozwiązania zadbały ostatecznie o interes państwa polskiego. W ramach kształtowania architektury środowiska międzynarodowego najważniejszym działaniem ma być skuteczniejsza realizacja polskich priorytetów w NATO i UE oraz dbałość o to, by sojusznicze mechanizmy były sprawne. Kolejny priorytet to podnoszenie efektywności współpracy dwustronnej i wielostronnej szczególnie w wymiarze formuły Trójkąta Weimarskiego oraz Grupy Wyszehradzkiej⁹. Dla umocnienia zdolności obronnych państwa priorytetem ma być kontynuacja budowy profesjonalnych i nowoczesnych sił zbrojnych, czyli modernizacja techniczna, podnoszenie poziomu wykształcenia oraz doskonalenie struktur organizacyjnych, w tym systemu kierowania i dowodzenia. Za istotną uznano także współpracę z polskim przemysłem obronnym i związanymi z nim ośrodkami naukowo-badawczymi, dzięki czemu przemysł ma być bardziej konkurencyjny i innowacyjny oraz zwiększyć swoje zdolności eksportowe, co przyczyni się do unowocześnienia gospodarki.

Strategie czy wizje?

Przywództwo polityczne to również skupienie się wokół wartości, zasad, wizji oraz ustalenia kryteriów według, których mają być ocenianie wariantowe koncepcje przyjętych założeń. Formułowanie misji powinno się rozpoczynać od rozpoznania własnych zasobów¹⁰. Ważną rolę odgrywa programowanie strategiczne, na które składa się działalność państwa

⁹ Więcej: <http://www.visegradgroup.eu/>.

¹⁰ J. Hermaszewski, *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, Głogów 2010.

polegająca na opracowywaniu szeregu rodzaju dokumentów strategicznych. Śmiało można w tym momencie mówić o tzw. strategicznej diagnozie opartej o wykorzystaniu już istniejącej wiedzy, opisującej wyzwania rozwojowe, ustalające priorytety rozwoju kraju oraz identyfikującej możliwe problemy. Można to zrobić poprzez wprowadzanie skutecznych strategii rozwoju opartych o realnie istniejące szanse wykorzystania środków, którymi się dysponuje oraz podejmowanie ciągłych wyzwań mających charakter nieprzerwany w wymiarze operacyjnym, strategicznym i taktycznym.

Poczynając od zarządzania strategicznego w prowadzeniu lokalnej polityki rozwoju aż po zarządzanie strategiczne, w pełni uwzględniające kompleksowe zarządzanie państwem, nastawiamy się na sformułowanie i wprowadzanie faktycznie tych koncepcji, które wskazują na możliwość rozwoju i to zarówno w kwestii wyzwań społecznych i gospodarczych¹¹, jak i zapewnieniu wymiaru bezpieczeństwa w aspekcie przygotowania do zagrożeń cywilizacyjnych społeczeństwa XXI w. Na każdym etapie procesu zarządzania mamy do czynienia z poszczególnymi działaniami, które w końcowej fazie zostaną poddane ocenie i to najprawdopodobniej nawet przez samo społeczeństwo. Można śmiało wprowadzić sformułowanie, że w okresie dynamiczności zmian, braku stabilizacji i zwiększającej się niepewności, zwłaszcza w kwestii bezpieczeństwa, koniecznością jest zmiana podejścia i formułowania koncepcji prognostycznych oraz wypracowanie skutecznych sposobów reagowania na pojawiające się wyzwania, aby w niezakłócony sposób dać obywatelowi namiastkę poczucia bezpieczeństwa i przekonanie o dbałość interesu państwa. Zastanawiam się czy omawiane przeze mnie kwestie faktycznie są niewidoczne czy też inne przesłanki decydują o jego marginalnym charakterze. Nie wyobrażam sobie sprawnie funkcjonującego państwa z wewnętrzną sprzecznością interesów politycznych dotyczących poczucia bezpieczeństwa pomiędzy głównymi aktorami sceny politycznej a poszczególnymi militarnymi jednostkami dowódczymi.

Państwo, jako suwerenny, terytorialny twór działający na rzecz politycznych, gospodarczych, społecznych i obronnych interesów mieszkańców, kształtuje swoją przestrzeń bezpieczeństwa, która bezpośrednio stanowi także jego własne terytorium (lądowe, morskie, powietrzne), jak i inne definiowane przestrzenie, określane jako obszary: działania, wpływów, zainteresowania, odpowiedzialności czy wojny. Przestrzenie te conceptualizowane są w kontekście przynależności danego kraju do struktur

¹¹ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005, s. 6.

międzynarodowych, a także działalności państwa na arenie międzynarodowej w różnych jej aspektach, również w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności. Problematyka powyższa, w świetle działań państwa na rzecz bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym oraz wewnętrznym, uzależniona jest przede wszystkim od układu instytucjonalnego. Mam tu na myśli: Unię Europejską i jej administrację, władzę państwową z administracją, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje, instytucje międzynarodowe. Wprowadzenie mechanizmów i instrumentów rozwoju polityki na arenie międzynarodowej musi bezpośrednio współgrać z zapewnieniem bezpieczeństwa i poczucia bezpieczeństwa, od wymiaru lokalnego do wymiaru globalnego.

To państwo tworzy koncepcję bezpieczeństwa, a kształtowanie przestrzeni bezpieczeństwa państwa wpływa również z koniecznością prowadzenia odpowiedniej polityki wewnętrznej, której celem jest dążenie do wzrostu oraz rozwoju gospodarczego, przy zachowaniu zasady rozwoju zrównoważonego i bezpieczeństwa wewnętrznego, nakierowanego na obniżanie ryzyka skutków zagrożeń, a także przeciwdziałanie im. W obliczu tego istotne jawi się także dążenie do sprostania współczesnym wymagom w zakresie bezpieczeństwa, a to z kolei wymaga realizacji m.in. polityki przestrzennej, która materializowana jest w ramach działalności określanej mianem gospodarki przestrzennej. Ogólnie wyróżnia się następujące formy tej działalności: politykę przestrzenną, planowanie przestrzenne, ochronę przestrzeni, zarządzanie przestrzenią oraz dysponowanie przestrzenią.

Oczywistym jest, że kształtowanie przestrzeni bezpieczeństwa państwa nie może jednak ograniczać się jedynie do własnego terytorium, a więc działań na gruncie realizacji polityki wewnętrznej i polityki przestrzennej, ale również muszą być podejmowane działania w wymiarze zewnętrznym – międzynarodowym. Wynika to z samej istoty zagrożeń bezpieczeństwa narodowego, specyfiki oraz natury tych zagrożeń, istoty konfliktów, kryzysów, a także, w związku z tym, konieczności rozwiązywania problemów na gruncie globalnym i regionalnym w ramach realizacji stosunków międzynarodowych. Przestrzeń aktywności każdego państwa wynika z jego wielkości oraz rangi, stąd są one szeregowane m.in. według kryteriów prawnych, politycznych, ekonomicznych czy militarnych w następujących kategoriach: mocarstwa uniwersalne; mocarstwa regionalne lub sektorowe; państwa średniej wielkości oraz państwa małe.

Powyższe kryteria determinuje również działalność państwa w kontekście kształtowania przestrzeni bezpieczeństwa i odbywa się w różnym wymiarze przestrzennym. Współcześnie w epoce globalizacji, bro-

ni nuklearnej oraz precyzyjnego rażenia, dominacji zaawansowanych technologii, innowacji, gospodarki w wymiarze transnarodowym, bezpieczeństwa międzynarodowego, opartego na systemach zbiorowych – szczególnie małe i średnie państwa muszą akcentować swoją obecność, a także aktywność w różnych strukturach czy układach oraz działaniach na forach międzynarodowych, wykorzystując wszelkie możliwości dla tworzenia gwarancji swojego istnienia i rozwoju. Aspekty te są widoczne również w obliczu zagwarantowania interesów państwa w przyszłości, szczególnie w przestrzeniach dotychczas jeszcze niezawładniętych i niekontrolowanych: otwarte przestrzenie oceaniczno-morskie i ich dno, obszary okołobiegunowe, kosmos, infoprzestrzeń (infosfera), a także inne miejsca newralgiczne (strategiczne) oraz dostępność czy możliwość korzystania z niekonwencjonalnych zasobów surowców i energii.

Bezpieczeństwo Europy postrzegane jest więc wielowymiarowo i wymaga działalności kraju na arenie międzynarodowej, w tym budowania odpowiednich stosunków z sąsiadami, bliższymi i dalszymi potęgami regionalnymi oraz graczami globalnymi. Niezbędne jest, aby państwo utrzymywało zarówno dwustronne, jak i wielostronne kontakty międzynarodowe, należało do organizacji międzynarodowych, prowadziło aktywną działalność w różnorodnych strukturach integracyjnych, m.in. Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej (UE). Udział w NATO powoduje konieczność uczestniczenia Polski we wspólnych misjach sojusznicznych. Ponadto członkostwo w UE wymagać będzie także ściślejszej współpracy i realizacji zadań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, w tym w ujęciu kierunkowym – Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Ponadto Polska nadal będzie aktywnym uczestnikiem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE, chociażby realizując działania w ramach wymiaru wschodniego. W interesie Polski jest wzmocnienie dobrosąsiedzkich i partnerskich form wymiany i współpracy z krajami sąsiedzkimi, czemu służą programy europejskiej współpracy terytorialnej (przygranicznej, transgranicznej oraz międzyregionalnej). W ramach kontaktów bilateralnych i przynależności do struktur wielostronnych, a także dzięki zawieranim i ratyfikowanym traktatom, układom, umowom, porozumieniom czy innym dokumentom, w pewnej mierze warunkującym działanie państwa, wpływa ono na swoje otoczenie, a jednocześnie zachowuje znaczną autonomię wobec otoczenia. Jest to przede wszystkim autonomia decydowania o swoim losie i rozwoju, sprowadzająca się do możliwości formułowania własnych koncepcji, modyfikowa-

nia oraz kontroli ich realizacji. Tak prowadzona działalność posiada znaczenie fundamentalne dla istnienia i rozwoju państwa przy zachowaniu akceptowalnego poziomu ryzyka wynikającego z wpływu i oddziaływania otoczenia, które często jest niespójne, pełne wzajemnych konfliktów, bądź sprzeczności oraz przenikających się wzajemnie wpływów i interesów. Taka sytuacja zmusza każde państwo do nieustannego poszukiwania nowych rozwiązań, również w wymiarze przestrzennym, prowadzących do realizacji przedsięwzięć na własnym terytorium oraz integrowania wysiłków i działań w wymiarze międzynarodowym – zewnętrznym, gdyż państwo zawsze funkcjonuje w warunkach stałych zmian sił i interesów w swoim otoczeniu, co również determinuje konieczność ciągłego kształtowania przestrzeni swojego bezpieczeństwa.

Warto zwrócić uwagę, że regionalizm międzynarodowy realizuje się w bardzo różny sposób ze względu na odmienne drogi rozwoju państw i regionów. Należy stwierdzić, że nie ma jednego wzorca regionalizmu. Jako przykłady odmiennych dróg wskazać można dwa paradygmaty integracyjne: europejski i północnoamerykański. Europejskie państwa rozwinęły głębszy regionalizm, ponieważ poszukując możliwości rozwoju, przesunęły swoje priorytety polityczne, społeczne i ekonomiczne w kierunku formowania ponadnarodowej wspólnoty dystrybucyjnej. Państwa Ameryki Północnej preferują zachowanie autonomii narodowej oraz poleganie na tradycyjnych i formalnych międzyrządowych instytucjach regionalnych.

Granice i terytoria regionów międzynarodowych, w tym również geopolitycznych, w dużym stopniu konstytuują granice i terytoria regionalnych organizacji międzynarodowych. Potwierdza to założenie, że regiony i ich granice są pewną konstrukcją społeczną i negocjowanym politycznie projektem. Przykładem to potwierdzającym jest kandydatura Turcji do członkostwa w UE. Autorzy wielu artykułów wręcz definiują granice regionu jako granice państw należących do takich organizacji. Zauważają przy tym, że w potocznym rozumieniu region utożsamiany jest z nazwą głównej organizacji regionalnej, np. region Europy Zachodniej kojarzy się z UE, chociaż i tu rodzą się ostatnio wątpliwości, których nie było w tzw. starej EU 15, a są w nowej EU – czy ta ostatnia struktura to już Europa Zachodnia?

Paradoksalnie synkretyzm kulturowy wielu regionów, szczególnie podkreślony w przypadku Europy Południowo-Wschodniej, stał się czynnikiem tworzącym region. Zwłaszcza wtedy, gdy taki region graniczy z regionem o wyższym stopniu zwartości kulturowej, gospodarczej i politycznej. Twierdzenie takie można sformułować na przykład w kon-

tekście polityki UE wobec wspomnianej Europy Południowo-Wschodniej czy wcześniej Europy Środkowo-Wschodniej. Powyżej wskazane przykłady zwracają uwagę na jeszcze inny, podkreślany często czynnik kreujący granice regionu, mianowicie politykę mocarstw światowych, których interesy, zderzając się, wyznaczają granice regionów. Szczególnie widoczne jest to w różnych koncepcjach geopolitycznych.

Istotnego znaczenia nabiera także partnerstwo wschodnie. Najbardziej typowa sprzeczność w programie „Partnerstwo Wschodnie” dotyczy roli Białorusi. Z jednej strony pojawiają się koncepcje włączenia Mińska do istniejących problemów, z drugiej strony znane jest w tej sprawie stanowisko Rosji. Unia Europejska dołożyła wszelkich starań we wciągnięciu Białorusi w proces komunikacji próbując transformować białoruski reżim, jednak sama Bruksela stara się znaczenie ograniczyć wpływ tak Białorusi, jak i Rumuni oraz Bułgarii. Być może samo członkostwo w przyszłości rozwiąże te sprawy, jakkolwiek w ostatnich miesiącach „Partnerstwo Wschodnie” staje się bardziej zakładnikiem rozgrywek geopolitycznych.

Trzeba jednak przyznać, że pomimo wielu negatywnych stwierdzeń poczyniono parę kroków w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym określanie wspólnej polityki obronnej. Traktat z Maastricht ustanowił wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, obejmującą docelowo określanie wspólnej polityki obronnej. Traktat Amsterdamski, zmieniający tekst Traktatu o Unii Europejskiej, dokonał pogrupowania już istniejących przepisów, np. w sprawie wprowadzenia wspólnej strategii jako instrumentu WPZiB czy też nadania Radzie Europejskiej kompetencji do decydowania o zasadach i ogólnych wytycznych w sprawach wspólnej obronności oraz nadanie Radzie Europejskiej kompetencji ustalania wspólnych strategii. Traktat Nicejski wprowadził wprawdzie niewiele zmian, ale dano wówczas możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów przy zawieraniu porozumień międzynarodowych, gdy dotyczy to realizacji wspólnego działania lub przyjęcia określonego stanowiska.

Wspomniany już powyżej przeze mnie dokument musi być kompatybilny z innymi strategiami rozwojowymi jak np. Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki, strategii bezpieczeństwa energetycznego, strategia rozwoju kapitału społecznego oraz strategii „Sprawne Państwo 2020”. W tej ostatniej prezentowany jest model państwa uwzględniający podniesienie sprawności efektywności działania administracji publicznej na rzecz obywatela, który jest współdecydem w rządzeniu, a także odbiorcą m.in. usług prawnych czy też z zakresu bezpieczeństwa.

W dokumencie tym uwzględniono także zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego w celu poprawy sprawności funkcjonowania, poprawy wizerunku i zaufania do służb oraz instytucji. Zwrócono równocześnie uwagę na realizację zadań poprzez partnerstwo z jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami społecznymi i pozarządowymi, a także sektorem prywatnym w obszarze bezpieczeństwa publicznego wskazując na te inicjatywy czy też przedsięwzięcia usprawniające zarządzanie kryzysowe i ochronę ludności, a także funkcjonowanie państwowego ratownictwa medycznego. W strategii tej uwzględniono wyzwania rozwojowe zawarte w raporcie „Polska 2030” oraz działania zaproponowane w nowej strategii gospodarczej Unii Europejskiej „Europa 2020”.

Powiązanie Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP z innymi strategiami zawiera w swych celach zwiększenie integracji polityki publicznej z polityką bezpieczeństwa oraz tworzenie warunków do rozwoju zintegrowanego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego¹².

Kierunki zarządzania strategicznego powinny być skierowane na zasady efektywności i spójności, służących kształtowaniu stabilnego międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa w wymiarze regionalnym i globalnym, zagwarantowanie zdolności państwa do obrony, uelastycznienia i uwrażliwienia na występujące zagrożenia przy czynnym współuczestnictwie głównych aktorów sceny politycznej na współtworzenie programów polityki publicznej z polityką bezpieczeństwa zwiększając charakter współpracy, koordynacji.

Główni aktorzy międzynarodowej sceny politycznej

Z punktu widzenia teorii na czele Unii Europejskiej stoi trzech przywódców: unijny prezydent, mający oficjalny tytuł przewodniczącego Rady Europejskiej, szefowa unijnej dyplomacji, mająca oficjalny tytuł Wysokiego Komisarza ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Mamy zatem do czynienia z ukształtowaniem się trójdzelnego przywództwa politycznego UE w ramach elity ponadnarodowej. W praktyce jednak faktyczne przywództwo finansowe związane jest z dwójką przywódców wywodzących się z Europy: kanclerza Niemiec – Angeli Merkel i prezydenta Francji – François Hooillande. To przywódcy, którzy dziś rządzą Europą ratując strefę euro

¹² *Ibidem*, s. 6.

z powodu zapaści finansowej Grecji. Praktycznie mamy do czynienia z tzw. dwuwładzą przywódczą. Pierwsza związana jest z elitą ponadnarodową, druga z elitą narodową.

Problemem dyskusyjnym staje się także kwestia jakiej Europy chcą przywódcy poszczególnych państwa europejskich. Angela Merkel prowadzi bardzo ostrożną politykę, pełną pragmatycznych posunięć. Do niedawna jeszcze unikała jednoznacznego zajmowania stanowiska i tak obranego kursu trzymała się przez długi czas. Problem uchodźców znacznie nadwyreżył wizerunek kanclerz Merkel, mimo to znalazła się w czołówce najbardziej wpływowych osobistości całego świata. Udało jej się zbudować bardzo mocną pozycję wewnątrz Unii Europejskiej, której nadaje ton. Przewodząc najsilniejszemu państwu w Europie, jest niekwestionowaną liderką wewnątrz Unii. Z nią to właśnie rozmawia Putin, gdy chodzi o Europę. Jednak nie tylko ona kształtuje Europę, nie można nie wspomnieć Davida Camerona. Brytyjski premier chce przekonać przywódców państw europejskich do swoich pomysłów na zmiany w traktatach. Jeżeli zgody nie będzie, to David Cameron grozi, że obywatele mogą zagłosować za wyjściem Wielkiej Brytanii z UE. Cameron chce powstrzymać integrację polityczną Unii, a zamiast tego bardziej uaktywnić potencjał gospodarczy Wspólnego Rynku. Pragnie on bowiem zapobiec dominacji państw strefy Euro, do której Wielka Brytania nie należy. Domaga się też reform zasiłków, by mieszkający na Wyspach imigrant, utracił prawo do zasiłku, jeżeli jego dzieci znajdują się poza granicami państwa. Nie bez znaczenia pozostają także zapędy Szkocji i Irlandii do całkowitego uniezależnienia politycznego, ale na dzień dzisiejszy jest to mało realne. Do mozaiki „aktorów sceny politycznej” dodajmy Francję, która nie pozwala się znieść na margines polityki europejskiej. Obecny prezydent Hollande, znany przede wszystkim z wcielenia w życie niepopularnych reform – nieco traci na popularności, głównie z powodu braku silnego stanowiska w obliczu zagrożenia ze strony tzw. Państwa islamskiego. Walka o zrównanie małżeństw homoseksualnych z heteroseksualnymi oraz możliwość adopcji dzieci przez pary jedнопłciowe, które Hollande uczynił jednym z filarów swojej polityki, przegrywają z potrzebą wzmocnienia instytucji państwa. Przyszłe wybory prezydenckie już dziś budzą duże emocje. Do boju stanie nie tylko były prezydent Francji – Nicolas Sarkozy, ale groźnego rywala upatruje się także w przywódczyni populistycznego Frontu Narodowego – Marine Le Pen. Fenomen jej popularności wynika z fiaszka polityki migracyjnej i dochodzących coraz częstszych kolizji między imigrantami na przedmieściach dużych miast. Nakłada się jeszcze do tego strach

przed islamizacją. Na tym wszystkim korzysta Le Pen, która znana jest z ostrych sądów i propozycji rozwiązania problemu, na które być może czekają Francuzi. Le Pen jest dodatkowo doskonałą manipulatką wykorzystującą sprytnie nastroje eurosceptyczne. Gdyby uzyskała wysokie poparcie, czeka nas prawdziwa rewolucja w polityce międzynarodowej.

Podsumowanie

Pomimo wielu przykładów pozytywnego i negatywnego współdziałania, w dalszym ciągu czujemy się niepewni, zwłaszcza w sytuacji mnogości pojawiających się postulatów w kwestii prowadzenia wspólnej polityki europejskiej. Niepokojącym faktem staje się zadłużenie Grecji, która w zasadzie staje się niewypłacalna; pojawiające się próby wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej; niemal nierozwiązywalny problem uchodźców; przyszłość Państwa Islamskiego. Coraz częściej spotykamy się z przypadkami gdy interesy polityczne nie są zbieżne z faktycznym stanem postrzegania czy dostrzegania zjawisk, które w moim odczuciu są dla przeciętnego człowieka niebezpieczne. Wprawdzie trudno odnieść się jednoznacznie do tego aspektu, lecz nadal istotne jest postrzeganie nie interesu państwowego czy też kontekstu międzynarodowego, lecz chęć rządzenia całą Europą. Osobiście widzę duże nadzieje w kwestii dalszej współpracy pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi w momencie gdy w fotelu prezydenta zasiądzie Hilary Clinton co, moim zdaniem zawocuje, większą skutecznością działań. Jednak jeżeli sami nie zadamy o własne bezpieczeństwo, występując jako państwo mówiące jednym głosem, czeka nas zagłada. Wprawdzie prawodawstwo międzynarodowe ma chronić swoich obywateli, lecz na dzień dzisiejszy jest za mało skuteczne.

Temat jest jednak nadal otwarty, dlatego też warto poszukiwać nowych form dialogu dotyczących wypracowania wspólnych stanowisk w sprawie rozstrzygalności wielu punktów spornych dotyczących dalszego rozwoju zwłaszcza kwestii bezpieczeństwa w Europie i to na miarę już XXI wieku.

Anna Piziak-Rapacz

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Konflikty interesów wokół kształtowania bezpieczeństwa energetycznego Polski w XXI wieku

Abstrakt

Pierwsza część opracowania dotyczy definicji i uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego Polski, druga analizuje politykę energetyczną Polski do roku 2050, zaś trzecia ukazuje konflikt interesów wokół implementacji unijnej strategii bezpieczeństwa energetycznego dla Polski. Wytyczne unijne obciążą głównie gospodarki krajów mniej zamożnych, z uwagi na szereg inwestycji potrzebnych na modernizację sektora, w tzw. rozwiązania sprzyjające ochronie środowiska. Polska nie jest krajem samowystarczalnym energetycznie. Strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski opiera się na dywersyfikacji kierunków i źródeł pozyskania energii: kwestii gazoportu w Świnoujściu – dostawy skroplonego gazu LNG, budowy elektrowni atomowej (Program Polskiej Energetyki Jądrowej, jako pierwszy kompleksowy dokument odnoszący się do energetyki jądrowej w Polsce), wydobycia gazu łupkowego (zbyt mała liczba odwiertów, wycofywanie się zagranicznych koncernów), sektorze węgla kamiennego i brunatnego (problemy finansowe, import surowca) oraz inwestycji w odnawialne źródła energii – OZE. Strategię Polski dla sektora energetycznego do roku 2050 ma kształtować dokument Polityka energetyczna Polski do roku 2050. Promuje on szeroką dywersyfikację kierunków i źródeł pozyskania energii.

Słowa kluczowe: konflikt, polityka, strategia, bezpieczeństwo energetyczne, Polska, UE

Conflicts of interests around the creating the Poland's energy security in the XXI century

The first part of the article describes the energy security of Poland – definition and conditions. The second analyzes the Polish energy policy until 2050 and the third part shows a conflict of interest around the implementation of the EU strategy for the Polish energy security. EU guidelines blame mainly the economies of the less well-off, due to a number

of investments needed for the modernization of the sector, so-called: solutions conducive to environment protection. Poland is not a country energetically self-sufficient. Polish energy security strategy is based on the diversification of routes and sources of energy generation: construction of a gas terminal in Świnoujście – supplies of liquid natural gas LNG, the issue of nuclear power plant (Polish Nuclear Power Program as the first comprehensive document related to nuclear energy in Poland), sector of coal mining of the shale gas (low number of wells, the withdrawal of foreign corporations), the sector of coal and lignite (financial problems, the import of energy resources) and continuous investment in renewable energy sources. Polish strategy for the energy sector for 2050 creating document *Polish Energy Policy until 2050*.

Key words: conflict, policy, strategy, energy security, Poland, EU

Wprowadzenie

Polska nie jest samowystarczalna energetycznie. Bezpieczeństwo jest uwarunkowane m.in. kwestią zapewnienia dostaw energii tak, aby pokryła zgłaszany przez rynek popyt. Istotnym aspektem jest cena surowca, forma oraz czas, w jakim dane produkty zostaną dostarczone do odbiorcy. Dodatkową kwestią ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (promowane przez Unię Europejską) i związaną z nim trudność dostosowania gospodarki do nowych wytycznych. Polska nie posiada stabilnej strategii bezpieczeństwa energetycznego. Zmieniające się koalicje rządowe, z uwagi na odmienne interesy i cele, promowały różnorodne rozwiązania mające zapewnić stabilność sektora energetycznego. Nadal nie zostało jednak wypracowane jedno wspólne stanowisko, niezmiennie w czasie. Dlatego też, strategia bezpieczeństwa energetycznego Polski opiera się na różnorodnych rozwiązaniach i związanych z nimi inwestycjach: budowa gazoportu w Świnoujściu – dostawy skroplonego gazu LNG, budowa elektrowni atomowej (*Program Polskiej Energetyki Jądrowej*, jako pierwszy kompleksowy dokument odnoszący się do energetyki jądrowej w Polsce), wydobywanie gazu łupkowego (zbyt mała liczba odwiertów, wycofanie się zagranicznych koncernów), sektor węgla kamiennego i brunatnego (problemy finansowe, import surowca) oraz ciągłe inwestycje w odnawialne źródła energii – OZE. Strategię Polski do roku 2050 ma kształtować dokument *Polityka energetyczna Polski do roku 2050*. Projekt dokumentu, jako główny cel promuje dywersyfikację kierunków i źródeł pozyskania energii.

Bezpieczeństwo energetyczne Polski – definicja, uwarunkowania

Pojęcie bezpieczeństwa powstało w warunkach współzależności, która występuje pomiędzy podmiotami. Istotą omawianego zagadnienia jest ciągle zmieniającą się skala zagrożeń. Ze względu na rodzaj zagrożenia wyróżnia się bezpieczeństwo: militarne, polityczne, społeczne, zdrowotne, ekonomiczne, energetyczne, klimatyczne i ochrony środowiska. Według skali tzw. powierzchniowej – np. bezpieczeństwo globalne, regionalne, państwa, jednostki. Według źródła zagrożenia: bezpieczeństwo działania państw, organizacji, zorganizowanej grupy itp¹. Inna analiza wyodrębnia trzy wymiary bezpieczeństwa: podmiotowy, przedmiotowy i procesualny². W wymiarze podmiotowym są to uczestnicy postrzegani, jako jednostki, grupy społeczne, narody czy państwa, natomiast w przedmiotowym to płaszczyzny wartości, środki i metody polityki np. bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne. W ujęciu procesualnym to zmienność w czasie subiektywnych i obiektywnych aspektów bezpieczeństwa³. Fakt ten powoduje, że państwa muszą kreować własne strategie, np. długofalowa koncepcja działań o ściśle zamierzonych celach⁴.

Nie istnieje jedna definicja bezpieczeństwa energetycznego. Problemem jest procesowość badanego zjawiska. Bezpieczeństwo energetyczne w sposób ciągły ewoluuje, ze względu na wielość czynników go kształtujących, np. polityczne, ekonomiczne, środowiskowe. Rozmieszczenie surowców energetycznych jest nierównomierne, dlatego też pomiędzy państwami działa intensywna wymiana towarów. Import i eksport surowców kształtuje relacje międzynarodowe.

Wielość definicji bezpieczeństwa energetycznego wynika z trudności jego zdefiniowania. Bezpieczeństwo powinno być pojmowane w ujęciu ogólnym. Mówiąc bezpieczeństwo państwa, należy mieć na myśli np. bezpieczeństwo energetyczne czy też kwestię ochrony środowiska naturalnego. Trudność zdefiniowania pojęcia wynika z faktu, że bezpieczeństwo nie jest pojęciem stałym, ono ciągle ewoluuje. Kształtują go różnorodne czynniki oraz oddziałują na niego odmienne podmioty, tzw. uczestnicy rynku energetycznego. Porównywanie bezpieczeństwa w róż-

¹K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011, s. 36–37.

²J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, red. J. Kukułka, Warszawa 1994, s. 40–41.

³B. Wiśniewski, *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczepiński 2011, s. 21–22.

⁴M. Lasoń, *Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, red. E. Cziomer, Kraków 2010, s. 15.

nych państwach nie jest efektywne z uwagi na odmienne uwarunkowania. Nie można również definiować bezpieczeństwa energetycznego tylko np. w perspektywie krajowej, w oderwaniu od środowiska międzynarodowego. Elementem wspólnym dla poszczególnych państw jest zapewnienie dostaw surowców energetycznych, a w konsekwencji energii tak, aby pokryła ona zgłaszany popyt w każdym czasie, formach, ilości oraz odpowiedniej cenie. Należy, zatem podkreślić charakter instytucjonalny bezpieczeństwa.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego wymienia, jako jeden z celów strategicznych: „zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i bezpieczeństwa klimatycznego oraz ochrony środowiska, różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych, w szczególności zasobów wodnych, a także kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju w sposób zwiększający odporność na różnorakie zagrożenia, w szczególności militarne, naturalne i technologiczne”⁵. Strategia podkreśla, że energetyka stanowi jeden z głównych elementów bezpieczeństwa narodowego Polski. Główne cele sektora energetycznego, które decydują o jego stabilności, to: dywersyfikacja kierunków i źródeł pozyskania energii, budowa nowych mocy wytwórczych oraz sieci przesyłowej, wykorzystanie nowych rozwiązań i technologii wytwarzania energii. Strategia wskazuje wyzwania, przed jakimi staje polski sektor energetyczny, np. ograniczenie transportu ropy i gazu przez terytorium Polski, utrata roli kraju tranzytowego, trudności związane z budową europejskiego rynku energii, zapewnienie dobrych regulacji prawnych ułatwiających eksploatację surowców ze złóż niekonwencjonalnych⁶. Dokument przewiduje, że regulacje unijne w coraz większym stopniu wpływać będą na bezpieczeństwo energetyczne państw członkowskich. Na poziom bezpieczeństwa będzie mieć wpływ dywersyfikacja kierunków i źródeł pozyskania energii, np. złoża niekonwencjonalne, energetyka jądrowa. Istotne znaczenie będzie miał również rozwój infrastruktury energetycznej, który zwiększy bezpieczeństwo dostaw surowców⁷. Bardzo ważnym aspektem jest liberalizacja rynku energii oraz stabilność dostaw. Strategia wymienia również tzw. podmioty bezpieczeństwa energetycznego, tj. podmioty przygotowawcze – uruchomienie przemysłowego wydobycia gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych, w tym opracowanie technologii wydobycia, rozbudowanie sieci przesyłowej i magazynowej, stworzenie centrum dys-

⁵ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2014, s.12.

⁶ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 21.

⁷ *Ibidem*, s. 37.

trybucyjno-magazynowego dla gazu ziemnego, przebudowa sektora wytwarzania energii, konsultacje międzyresortowe, współpraca podczas podejmowania kluczowych decyzji dla sektora, zachowanie przez państwo kontroli nad sektorem paliwowo-energetycznym.

Otoczenie polityczne można natomiast zdefiniować, jako ogólne stosunki pomiędzy gospodarką, a państwem. Uwarunkowania otoczenia prawno-politycznego stanowią kluczowy element rozwoju gospodarczego państwa. Decyzje podejmowane przez rząd, ministerstwa, organizacje rządowe i pozarządowe, formułują kształt strategii bezpieczeństwa państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Istotnym aspektem jest komunikowanie się ze sobą tych podmiotów. Dodatkowo wymiana doświadczeń powinna przebiegać nie tylko na szczeblu krajowym, ale i międzynarodowym. Współpraca w tak szerokim obszarze pozwala na sformułowanie strategii popartej wiedzą nie tylko teoretyczną, ale i praktyczną.

Analiza bilansu energii pierwotnej pozwala zauważyć pewien trend. Polska nadal opiera produkcję na paliwie kopalnym, a największy udział ma stale węgiel kamienny i ropa naftowa. W 2013 r. krajowe zużycie energii elektrycznej brutto wyniosło 157 980 GWh i było wyższe o 0,6% niż w 2012 r. Natomiast w 2014 r. wyniosło 158 734 GWh i było wyższe o ok. 0,5% niż w 2013 r.⁸ W 2014 r. następował stopniowy rozwój hurtowego rynku gazu ziemnego w Polsce. Było to związane m.in. z obowiązkiem sprzedaży gazu ziemnego na giełdzie towarowej – 40% gazu wprowadzonego do sieci, natomiast obrót hurtowy na krajowym rynku stanowił 36% zużycia krajowego. Dostawy gazu z zagranicy w 2014 r. obejmowały import z kierunku wschodniego (w ramach długoterminowego kontraktu pomiędzy PGNiG S.A., a OOO Gazprom Eksport) oraz dostawy wewnątrzwspólnotowe (m.in. dostawy rosyjskiego gazu, ale z innych źródeł np. Niemiec). W ramach grupy kapitałowej PGNiG S.A. od 1 sierpnia 2014 r. działalność operacyjną rozpoczęła spółka PGNiG Obrót Detaliczny Sp. z o.o., która przejęła całą obsługę handlową klienta detalicznego w zakresie sprzedaży gazu ziemnego oprócz dużych odbiorców przemysłowych, zużywających powyżej 25 mln m³. Produkcja paliw ciekłych miała miejsce w rafineriach należących do Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. oraz Grupy Lotos S.A. Główne kierunki importu surowca pozostały niezmiennie, tj. Rosja oraz niewielkie ilości z Norwegii oraz ze złóż krajowych¹⁰.

⁸ *Urząd Regulacji Energetyki*, <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/charakterystyka-rynku/6160,2014.html> [dostęp: 4.06.2015].

⁹ *Urząd Regulacji Energetyki...op. cit.* [dostęp: 4.06.2015].

¹⁰ *Ibidem.*

W przypadku sektora energetyki odnawialnej w Polsce silnie rozwinęty jest rynek energetyki wiatrowej. Do połowy 2014 r. zainstalowano w Polsce ponad 890 farm wiatrowych. Najwięcej znajduje się w północno-zachodniej części Polski ze względu na uwarunkowania geograficzne.

Tabela 1. OZE – moc zainstalowana w latach 2005–2015 (wyrażona w MW)

OZE	2005	2010	2015 (stan na marzec)
Elektrownie na biogaz	31,972	82,884	190,541
Elektrownie na biomasę	189,790	356,190	1008,245
Elektrownie wykorzystujące promieniowanie słoneczne	0	0,033	26,878
Elektrownie wiatrowe	83,280	1 180,272	3 951,260
Elektrownie wodne	852,495	937,044	977,676

Źródło: Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/odnawialne-zrodla-ener/potencjal-krajowy-oze/5753,Moc-zainstalowana-MW.html> [dostęp: 04.06.2015].

Powyższa tabela stanowi potwierdzenie tezy mówiącej o zwiększającej się roli OZE w bilansie energetycznym Polski. Energia z tego źródła jest obciążona znacznie mniejszym ryzykiem niż import surowca z zagranicy. Nadal jednak sektor ten nie stanowi filaru bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Reasumując Polska nie jest krajem samowystarczalnym energetycznie, a to oznacza, że pozostaje w ścisłych zależnościach z państwami eksporterami. Dywersyfikacja kierunków i źródeł energii to działania promowane, np. *Polityce energetycznej Polski do roku 2030*. Problemem jest brak ciągłości działań poszczególnych koalicji dochodzących do władzy. W rzeczywistości bezpieczeństwo energetyczne kraju to szereg różnych koncepcji i inwestycji, które w różnych okresach ewoluowały, np. budowa elektrowni jądrowej, wydobycie gazu łupkowego, gazoport w Świnoujściu, oparcie gospodarki na węglu, inwestycje w OZE (Odnawialne Źródła Energii). Kontrowersje budzi fakt, że w perspektywie długookresowej przewidywane jest utrzymanie się tego trendu. Dlatego też aspekt bez-

pieczeństwa energetycznego kraju jest zagrożony. Polska powinna, zatem podejmować stałe, w perspektywie krótko i długookresowej, decyzje odpowiadające trendom na rynkach międzynarodowych.

Polityka energetyczna Polski do roku 2050 – analiza nowej strategii bezpieczeństwa energetycznego Polski

Ścieranie się różnorodnych elementów wpływa na szereg kontrowersji wokół kształtowania się polityki bezpieczeństwa energetycznego Polski. Jako przykład można podać kwestię budowy gazociągu Baltic Pipe. Umowa na dostawy gazu z Norwegii, podpisana przez rząd Jerzego Buzka, zerwana została przez rząd Leszka Millera. Za rządu Kazimierza Marcinkiewicza w marcu 2007 r. PGNiG i duński Energinet.dk ustaliły, że powstanie Baltic Pipe. Norwegia zaprosiła PGNiG do udziału w budowie gazociągu Skanled z Norwegii do Szwecji, który do 2012 r. doprowadzić miał norweski gaz do Danii. Odcinek Polska–Dania miały finansować obie strony, w późniejszym etapie miał być eksportowany nim gaz z łupków. Za rządów Donalda Tuska projekt gazociągu Baltic Pipe upadł. Innym przykładem może być projekt Odessa–Brody–Płock–Gdańsk, który oznacza dwukrotny załadunek ropy naftowej na statki, a to znacznie podnosi cenę surowca. Co więcej do Polski dochodziłby surowiec niskosiarkowy, a rafinerie przystosowane są do przerobu ropy wysokosiarkowej. Pod koniec 2013 roku projekt ten znalazł się na liście projektów priorytetowych KE (Komisja Europejska), ale w Polsce został zdjęty z głównej listy *Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko* oraz wpisany na listę rezerwową. Projekt zostałby dofinansowany przez KE kwotą 120 mln euro w przypadku, gdyby został ukończony przed rokiem 2015. Powyższe przykłady potwierdzają fakt, że Polska nie posiada stabilnej strategii, która zapewniłaby państwu bezpieczeństwo energetyczne w perspektywie długookresowej. Po drugie koalicje rządowe w latach 2000–2010 oraz po 2010 r. charakteryzowały się brakiem ciągłości działań. Dodatkowo cechowały je ambicje polityczne oraz krótkowzroczność podjętych decyzji. Częstym przypadkiem były sytuacje, w których partie krytykowały działania swoich poprzedników, a tym samym zarzucały wcześniej zainicjowane projekty na rzecz nowych, własnych.

Analizując sytuację na rynku energii w Polsce należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze brak jest elektrowni jądrowych – jedynym działającym reaktorem jądrowym jest badawczy reaktor Maria. W latach 80. rozpoczęto budowę elektrowni w Żarnowcu, a prace przerwano już na początku lat 90. Została zakończona wyłącznie inwestycja towarzy-

sząca, tj. elektrownia szczytowo-pompowa. Powrót do pomysłu budowy elektrowni jądrowej pojawił się wraz z uchwaleniem przez Radę Ministrów dokumentu *Polityka energetyczna do roku 2025*. Natomiast na początku 2007 r. powstała specjalna Komisja Sejmowa ds. Energetyki Jądrowej. W 2009 roku, w dokumencie *Polityka energetyczna Polski do roku 2030*, sformułowano stwierdzenie, że za 20 lat 16% energii w bilansie energetycznym Polski będzie stanowić energetyka jądrowa¹¹. 19 maja 2009 r. powołano Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, którym została Hanna Trojanowska (odwołana ze stanowiska w kwietniu 2014 r.). W lipcu 2009 r. Ministerstwo Gospodarki opublikowało, przygotowany przez Pełnomocnika Rządu ds. Polskiej Energetyki Jądrowej, ramowy harmonogram działań dla sektora. Pierwotnie zakładano, że do końca 2013 r. ustalona zostanie lokalizacja pod budowę elektrowni oraz że zostaną zawarte odpowiednie kontrakty¹². Natomiast do 2022 r. zostanie wybudowany pierwszy blok elektrowni. W 2010 r. Ministerstwo Gospodarki opracowało projekt *Programu Polskiej Energetyki Jądrowej – PPEJ*). Do maja 2013 r. prowadzone były konsultacje społeczne i transgraniczne. 28 stycznia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie PPEJ – powstał pierwszy kompleksowy dokument odnoszący się do energetyki jądrowej w Polsce. Wyznaczone zostały główne podmioty: Minister Właściwy ds. Gospodarki, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (dozór), Zakład Unieszkodliwiania odpadów. W grudniu 2009 r. powołano spółkę PGE Energia Jądrowa SA. W styczniu 2010 r. zarejestrowano natomiast spółkę PGE EJ 1 Sp. z o.o., która miała odpowiadać za badania lokalizacyjne oraz budowę pierwszej elektrowni jądrowej w Polsce.

We wrześniu 2014 r. Tauron, Enea i KGHM przejęły udziały w PGE w wysokości po 10%. Umowa zobowiązuje do wspólnego, proporcjonalnego do posiadanych udziałów sfinansowania działań związanych z realizacją inwestycji przypadających na okres trzech kolejnych lat. Rząd zakłada, że budowa pierwszego bloku rozpocznie się w 2019 r., a jego eksploatacja w 2024 r. Nadal nie ustalono gdzie dokładnie powstanie elektrownia. Potencjalne miejsca budowy to trzy gminy Choczewo, Gniewno i Krokowa. Szacowane koszty budowy elektrowni to kwota 40–60 mld zł (brak dofinansowania ze strony UE na tego typu projekty). Należy podkreślić, że spółka PGE wskazała, że opóźnienia w postępowaniu zintegrowanym, dotyczącym wyłonienia partnera strategicznego, wynikały z ze-

¹¹ *Polityka energetyczna Polski do roku 2030, przyjęty przez Radę Ministrów 10 listopada 2009 r.*

¹² *Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej*, MG, Pełnomocnik Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Warszawa lipiec 2009, <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/553ECCA6-72AD-4CFA-8769-186E6539B1B4/56194/RamowyharmonogramEJ2.pdf> [dostęp: 28.05.2015].

rwania umowy z WorleyParsons (nierentowność wykonywanych usług), która prowadziła badania środowiskowe i lokalizacyjne¹³.

Polska gospodarka dostosowana jest głównie do jednego surowca, tj. węgla kamiennego i brunatnego. Jednakże polityka UE promuje gospodarkę niskoemisyjną. Na zakończenie szczytu, w dniach 23-23 października 2014 r., ustanowiono tylko jeden cel wiążący, tj. zmniejszenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 40% w stosunku do roku 1990. Dziesięciu państwom członkowskim, np. Polsce, przyznano dodatkowy dostęp do kredytów na modernizację systemu energetycznego oraz możliwość uzyskania 40% uprawnień do emisji nieodpłatnie. Jednakże kolejne obniżenie emisji wiąże się z kosztami, które będzie musiał ponieść każdy uczestnik rynku. Polityka wobec sektora węglowego nie była jednolita w latach. Początkowo promowano obniżenie zatrudnienia oraz likwidację kopalń w ramach reformy górnictwa węgla kamiennego w latach 1998–2002, co wywołało falę strajków, np. w 2002 lub 2003 r. Natomiast *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego 2007–2015* promowała rozwój sektora węgla, którego potencjał miał służyć przyszłym pokoleniom¹⁴.

W sierpniu 2014 r., rozpoczął się konflikt o KWK Kazimierz Juliusz, a w listopadzie o Kompanię Węglową. Nieefektywność polskich kopalń wynika m.in. ze zmian miksu energetycznego promowanego przez UE, kryzysu finansowego strefy euro i jego skutków, nadpodaży węgla na rynkach światowych i w Polsce, tzw. rewolucji łupkowej w USA oraz obniżenia kosztów związanych z morskim frachtem. Polska w 2011 r. (14,8 mld ton) i 2012 roku (10 mld ton), z uwagi na wysoką cenę krajowego węgla, importowała surowiec głównie z Rosji. Wyniki badań wobec przemysłu górniczego, prowadzone przez Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej w Polsce wykazały, że: 59% Polaków jest za zamykaniem nierentownych kopalń, 77% za wprowadzeniem programu naprawczego, a 65% twierdzi, że jeżeli węgiel kamienny i brunatny ma decydować o bezpieczeństwie energetycznym kraju to powinien zostać na stałe w miksie energetycznym¹⁵.

¹³ PGE EJ 1 rozwiązuje umowę na badania miejsc pod elektrownię, 23.12.2014, http://energetyka.wnp.pl/pge-ej-1-rozwiazuje-umowe-na-badania-miejsc-pod-elektrownie,241203_1_0_0.html [dostęp: 28.05.2015].

¹⁴ *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego 2007–2015*, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

¹⁵ *Prawie 60 proc. Polaków chce zamknięcia nierentownych kopalń*, 15.04.2015, <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/prawie-60-proc-polakow-chce-zamknienia-nierentownych-kopaln,2118217,4199> [dostęp: 28.05.2015].

Zgodnie z decyzją Rady UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy ułatwiającej zamykanie nierentownych kopalń, możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze to zamykanie jednostek produkcyjnych oraz drugie to pokrycie tzw. kosztów nadzwyczajnych, np. przekwalifikowanie pracownika i inne świadczenia socjalne. Kwota na zamknięcie nie może być większa niż kwota przyznana w ramach pomocy państwa dla górnictwa w 2010 r. – 400 mln zł. Kopalnie w procesie wygaszania, którym udzielono pomocy, będą mogły wydobywać węgiel do 2018 r., a procesy wygaszające będą trwały do 2027 r.

Sektor węgla kamiennego i brunatnego, aby był rentowny wymaga wysokich nakładów finansowych. Rozwiązaniem jest modernizacja, która mogłaby poprawić jego efektywność ekonomiczną. Dużym problemem są związki zawodowe, które utrudniają wprowadzenie zmian, z uwagi na rosnącą obawę masowych zwolnień. Należy podkreślić, że funkcjonowanie sektora w obecnej formie nie jest możliwe w dłuższej perspektywie, gdyż obniża ono poziom bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Polska jest uzależniona od dostaw gazu i ropy z Rosji – monopolista Gazprom. Fakt ten znacznie obniża bezpieczeństwo energetyczne kraju, stąd propozycje rządu wskazujące na dywersyfikację dostaw kierunków i źródeł energii. W przypadku sektora energetycznego należy wskazać dwie główne inwestycje. Pierwsza to gazoport w Świnoujściu. 19 sierpnia 2008 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę, w której uznała rozbudowę terminalu za inwestycję strategiczną. Inwestorem projektu jest Polskie LNG – spółka powołana do budowy i eksploatacji terminalu. Swoją działalność rozpoczęła w maju 2007 roku, a jej właścicielem jest Operator Gazociągów Przesyłowych – Gaz System S.A. Liderem konsorcjum budującego gazoport jest włoska firma Saipem. Należy ona do włoskiego koncernu energetycznego ENI, który współpracuje z Gazpromem. Polskie LNG miało wątpliwości co do jakości oferowanych usług przez firmę Saipem, która zatrudnia do tych prac spółkę Tanco. Ta natomiast korzysta z usług podwykonawców z Turcji i Rumunii. Gazoport miał być gotowy w 2013 roku, potem w 2014 roku, natomiast realnym terminem zakończenia budowy stał się dopiero rok 2015. Opóźnienia wzbudzały wiele kontrowersji. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli (NIK) w marcu 2015 roku wykazała, że niedotrzymanie terminu wynikało ze sporu między Transportowym Dozorem Technicznym a wykonawcą inwestycji¹⁶.

¹⁶ T. Furman, *Saipem spóźnia budowę gazoportu*, <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/1172516.html> [dostęp: 28.05.2015].

Sektor gazu łupkowego natomiast ciągle pozostaje obszarem badań i analiz. 11 marca 2014 r. rząd przyjął ustawę o łupkach – zrezygnowano wówczas z powołania Narodowego Operatora Kopalń Energetycznych (NOKE), a w zamian powołano Wyższy Urząd Górniczy (WUG). Opodatkowanie kopalń ma obowiązywać do 2020 roku, tzw. renta surowcowa. Z jednej strony rząd promuje inwestycje w sektorze, a z drugiej pojawia się problem ilości odwiertów, których jest zaledwie około 70. Według NIK powinno być ich przynajmniej 200. W styczniu 2015 roku z Polski wycofał się Chevron, a jako przyczynę podał zbyt wysokie koszty inwestycji. Podobna sytuacja jest ze spółkami krajowymi, które również ograniczyły ilość wierceń. Z uwagi na brak danych nie można oceniać przyszłości sektora¹⁷.

Projekt dokumentu *Polityka energetyczna Polski do roku 2050* będzie kształtowała strategię bezpieczeństwa energetycznego Polski w perspektywie długookresowej. W pierwszej części poddano analizie stanowiska przyjęte w poprzednich latach przez Polskę (poziom narodowy) i Unię Europejską (poziom ponadnarodowy). Wicepremier, minister gospodarki – Janusz Piechociński, podczas posiedzenia Krajowej Rady Przedsiębiorczości, która miała miejsce 10 kwietnia 2015 r. w Warszawie, tak wypowiedział się w sprawie projektu Polityki energetycznej Polski do roku 2050: Przygotowany „przez nas projekt przedstawia podstawowe kierunki działań rządu w obszarze sektora energii. Nawiązuje także do aktualnych celów unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, kontekstu globalnego oraz do wyzwań krajowych, związanych z ochroną klimatu i zapewnieniem wymagań w zakresie ochrony środowiska (...). Szczegółowo przedstawia on zamierzenia Rządu w sektorze energetyki. Zapisano w nim ponad 180 działań skupionych w 3 obszarach: bezpieczeństwo energetyczne, konkurencyjność gospodarki i ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko”¹⁸.

- *Projekt Polityka energetyczna Polski do roku 2050* zwraca uwagę na szereg dokumentów. Przykładem może być Europa 2020 strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającemu włączeniu społecznemu. Wyznaczony został unijny cel: niskoemisyjność gospodarki oraz zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. W 2011 r., w wyniku opracowanego do-

¹⁷ Pienkowski: geologia i mała liczba odwiertów nie pozwala na odniesienie sukcesu w poszukiwaniu gazu łupkowego, 04.02.2015, <http://gazlupkowy.pl/pienkowski-geologia-i-mala-liczba-odwiertow-nie-pozwala-na-odniesienie-sukcesu-w-poszukiwaniu-gazu-lupkowego/> [dostęp: 28.05.2015].

¹⁸ Krajowa Rada Przedsiębiorczości o kierunkach rozwoju sektora energetycznego w Polsce, 10.04.2015, <http://www.mg.gov.pl/node/23508> [dostęp: 28.05.2015].

kumentu Strategia rozwoju niskoemisyjnego na okres do 2050 r., wskazany został kolejny cel: konkurencyjność rozumiana łącznie z niskoemisyjnością¹⁹. Wyznaczono wówczas 5 celów głównych. Jeden z nich został określony jako klimat i energia. Wskazano, że państwa członkowskie, do 2020 r. mają zredukować emisję gazów cieplarnianych o 20%, zwiększyć udział energii odnawialnej o 20% oraz osiągnąć efektywność energetyczną na poziomie 20%. W 2011 r. określono również tzw. Plan działań w zakresie energii do 2050 r.²⁰ W ramach regulacji krajowych wskazać można takie dokumenty, jak: DSKR (Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju) w perspektywie do 2030 r., Priorytet V – Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowiskowe, w ramach którego wskazano na trzy cele główne, tj.:

- zbilansowanie zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw,
- poprawa efektywności energetycznej raz rozwój konkurencyjnych rynków paliw,
- poprawa i ochrona środowiska oraz adaptacja do zmian klimatu²¹.

Kolejnym dokumentem była *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (ŚSRK). Problematyka energetyczna została zdefiniowana w obszarze II ŚSRK – *Konkurencyjna gospodarka* oraz w ramach celu II.6 *Efektywność energetyczna i poprawa stanu środowiska*. Nie bez znaczenia była również *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania kraju 2030* (KPZK 2030)²². Cel nr 5 tej strategii wskazywał na zwiększenie odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowanie struktur przestrzennych wspierających zdolności obronne państwa. Punkt 5.1 to *Przeciwdziałanie zagrożeniu utraty bezpieczeństwa energetycznego i odpowiednie reagowanie na to zagrożenie*. Dokument wspominał również o strategii BEIŚ. Została ona przyjęta 15 kwietnia 2014 r. Rada Ministrów zatwierdziła uchwałę w sprawie przyjęcia tzw. *Strategii Bezpieczeństwa Energetycznego i Środowiska* –

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, KE, Bruksela 2011, KOM (2011) 112.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, Bruksela, 15.12.2011, KOM (2011) 885 wersja ostateczna.

²¹ *Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 11.01.2013.

²² Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Poz. 252, Warszawa, 27 kwietnia 2012.

BEiŚ²³. Stanowiła ona jedną z 9 zintegrowanych strategii rozwoju. Zostały opracowane w oparciu o ustawę z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dokument stanowił pewnego rodzaju uzupełnienie Średniookresowej *Strategii Rozwoju Kraju 2020 w dziedzinie energetyki i środowiska*. Istotnym założeniem było tzw. „zapewnienie wysokiej, jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń z uwzględnieniem ochrony środowiska oraz stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju nowoczesnego sektora energetycznego, zdolnego zapewnić Polsce bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencyjną i efektywną gospodarkę. Cele szczegółowe BEiŚ to: zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię oraz poprawa stanu środowiska”²⁴.

Projekt Polityki energetycznej Polski do roku 2050 sprecyzował cel główny: „tworzenie warunków dla stałego i zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, przyczyniającego się do rozwoju gospodarki narodowej, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz zaspokojenia potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych”²⁵. Uzupełnienie stanowią trzy cele operacyjne:

- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju – dywersyfikacja źródeł i kierunków dostaw surowców, rozbudowa sieci przesyłowych, zapewnienie odpowiedniego poziomu mocy wytwórczych,
- konkurencyjność i efektywność energetycznej gospodarki – efektywne koszty energii pierwotnej,
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko – zwiększenie udziału biopaliw²⁶.

Projekt wymienił również inwestycje priorytetowe dla polskiego sektora energetycznego:

- efektywne zagospodarowanie rodzimych zasobów – podnoszenie konkurencyjności sektora węgla kamiennego i brunatnego,
- efektywność energetyczna w tym kogeneracja – wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, stosowanie nowych rozwiązań technologicznych i systemowych,

²³ *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*, (M.P. z 2014 r. poz. 469).

²⁴ *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko*, 30.04.2015, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Strategia+Bezpieczenstwo+Energetyczne+i+Srodowisko> [dostęp: 28.05.2015].

²⁵ *Projekt Polityki energetycznej Polski do roku 2050*, MG, Warszawa 2014, s. 7.

²⁶ *Ibidem*.

- energetyka odnawialna – inwestycje w tym sektorze nie powinny przekładać się na wzrost ceny oferowanej na rynku energii,
- energetyka jądrowa to inwestycja strategiczna po 2025 r.,
- energetyka prosumencka – inteligentne systemy pomiarowe wywołają zjawisko zarządzania stroną popytową (ang. Demand Side Management – DSM),
- gaz niekonwencjonalny – jako kluczowy surowiec w polityce długookresowej,
- inteligentne sieci energetyczne – poprawią komunikację między przedsiębiorcą a konsumentem,
- rozwój połączeń transgranicznych – kooperacja z innymi państwami,
- rozwój infrastruktury wytwórczej – potrzeba inwestycji w tym obszarze²⁷.

Projekt promował podejście scenariuszowe względem analizy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Wybrany został scenariusz zrównoważony – zakładał kontynuację przyjętych trendów. Uwzględniono również dwa scenariusze pomocnicze: scenariusz jądrowy oraz scenariusz gaz + OZE. Pierwszy zakładał uruchomienie elektrowni jądrowej w Polsce, a drugi wydobycie gazu niekonwencjonalnego – nie tylko na skalę krajową, ale i międzynarodową. Scenariusz zakładał również utrzymanie wysokiego udziału ropy naftowej przy produkcji paliw dla transportu. Natomiast sektor górnictwa nadal będzie jednym z głównych sektorów rynku energetycznego w Polsce. Potrzebne są natomiast działania prowadzące do restrukturyzacji, a co za tym idzie podniesienia efektywności wydobycia. Scenariusz jądrowy zakładał „udział energii jądrowej na poziomie 45–60%, udział węgla kamiennego i brunatnego na poziomie 10–15%, ropy naftowej na poziomie ok. 10–15; gazu ziemnego na poziomie do 10–15% oraz odnawialnych źródeł energii na poziomie ok. 15%”²⁸. Natomiast scenariusz gaz + OZE zakładał udział gazu ziemnego oraz odnawialnych źródeł energii w bilansie energii pierwotnej na łącznym poziomie ok. 50–55%, z udziałem węgla kamiennego i brunatnego na poziomie ok. 30%, ropy naftowej na poziomie ok. 15–20%, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na poziomie co najmniej 20% oraz źródeł jądrowych na poziomie ok. 10%²⁹.

Projekt dokumentu wskazywał na istotę systemu wdrażającego. Wymienił następujące podmioty, które współtworzą politykę energetyczną

²⁷ *Ibidem*, s. 10–12.

²⁸ *Ibidem*, s. 38.

²⁹ *Ibidem*, s. 39.

Polski: Minister Gospodarki, Pełnomocnik Rządu ds. Energetyki Jądrowej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, Minister Środowiska, Prezes Państwowej Agencji Atomistyki (PAA), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Minister Infrastruktury i Rozwoju (MliR), Minister Skarbu Państwa (MSP), Minister Spraw Zagranicznych (MSZ), Minister Finansów (MF), Operatorzy Systemów Przesyłowych – (OSP elektroenergetycznego i gazowego), a także Operatorzy Systemów Dystrybucyjnych (OSD) oraz interesariusze, tj. przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe³⁰.

Reasumując projekt *Polityki energetycznej Polski do roku 2050*, to dokument, który poddaje analizie działania podjęte, sytuację obecną oraz przyszłe możliwe rozwiązania dla sektora energetycznego. Problemem natomiast jest brak stanowczych decyzji, promowane są nadal projekty już rozpoczęte, albo będące przedmiotem powszechnych dyskusji. Istotnym aspektem jest natomiast tworzenie strategii energetycznej w oparciu o analizę sytuacji międzynarodowej, regionalnej oraz lokalnej. Zjawisko globalizacji wymusza zacieśnianie się współpracy na różnych płaszczyznach. Dlatego też decyzje przenikają się nawzajem, a rynki oddziałują, co ma miejsce również w przypadku rynku energii. Zważając na trudności w poszczególnych sektorach rynku energetycznego w Polsce nie można jednoznacznie stwierdzić, że nowa strategia, zapewni bezpieczeństwo państwa w perspektywie długookresowej.

Wpływ unijnej strategii bezpieczeństwa energetycznego na polski sektor energetyczny – konflikty interesów

Istotnym dokumentem dla kształtowania się strategii bezpieczeństwa energetycznego Wspólnoty był *Traktat z Lizbony*. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. W artykule 194, zawarto zapis o wspieraniu efektywności energetycznej, oszczędności energii oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii³¹. Problem energii i ochrony środowiska naturalnego został uwzględniony w osobnym rozdziale – *Energetyka*. Kształt bilansu energetycznego pozostał w gestii indywidualnej danego państwa, jednak członkowie Wspólnoty muszą przestrzegać wytycznych unijnych.

15 grudnia 2011 r. Komisja Europejska (KE) ogłosiła *Plan działań w zakresie energii do roku 2050 (Mapa Drogowa Energia 2050 – ERM 2050)*³².

³⁰ *Ibidem*, s. 41–42.

³¹ *Traktaty wersja skonsolidowana, Traktat o UE, Traktat o Funkcjonowaniu UE*, Karta Praw Podstawowych UE, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2010.

³² *Roadmap 2050*, http://www.roadmap2050.eu/attachments/files/Volume1_ExecutiveSummary.pdf [dostęp: 28.05.2015].

Był on uzupełnieniem innego dokumentu, tj. *Mapa Drogowa dojścia do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.* (A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050). Przewidywano możliwe redukcje emisji o 25% do 2020 roku, 40% do 2030 r. oraz 60% do roku 2040. Przedstawionym limitom sprzeciwiła się Polska, która uważała, że cele są zbyt wygórowane dla niektórych państw członkowskich Wspólnoty³³. W lipcu 2011 r. KE, celem wsparcia strategii *Europa 2020*, przedstawiła tzw. *Politykę spójności na lata 2014–2020*. Środki w ramach EFRR (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) mogą wspierać m.in. sektor OZE w zakresie wytwarzania i dystrybucji, wsparcie sektora MSP, inwestycje niskoemisyjne, inteligentne systemy dystrybucji energii³⁴. Podczas Konferencji Klimatycznej ONZ w Durbanie w grudniu 2011 r. podjęto następujące decyzje³⁵:

- protokół z Kioto – obowiązywanie tego dokumentu rozpoczęło się ponownie od 1 stycznia 2013 r. i zakończy się 31 grudnia 2017 lub 2020 r. Jednak Japonia, Rosja czy Kanada odmówiły jego podpisania, a USA nie zgodziła się zobowiązań wynikające z dokumentu;
- tzw. porozumienie w skali światowej – nowy dokument zostanie wprowadzony w życie do 2020 r.;
- Zielony Fundusz Klimatyczny – działania związane z ochroną klimatu³⁶.

Przedłużenie protokołu z Kioto nastąpiło podczas konferencji klimatycznej ONZ COP18 w Doha (26 listopada do 7 grudnia 2012 r.) Do drugiego okresu rozliczeniowego nie przystąpiły m.in. Chiny i Stany Zjednoczone³⁷. Konferencja klimatyczna ONZ COP19 (11–22 listopada 2013 r.) w Warszawie nie przyniosła nowych istotnych ustaleń³⁸. W grudniu 2014 r. odbył się szczyt klimatyczny w Limie – COP 20. Podczas dwóch

³³ B. Molo, *Polska wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI w.*, red. E. Cziomer, KSM, nr 4 (X), Kraków 2013, s. 187–206.

³⁴ *Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności na lata 2014–2020*, European Expertise Centre, European Investment Bank, Luxembourg http://www.eib.org/epcc/ee/documents/pl_fiche_eccpp_2013.pdf [dostęp: 28.05.2015].

³⁵ B. Molo, *Działania na rzecz ochrony klimatu wyzwaniem współpracy transatlantyckiej w XXI wieku*, [w:] *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, red. E. Cziomer, KSM, nr 2 (XI), Kraków 2014, s. 163–180.

³⁶ M. Antonowicz, Rezultaty 17. Konferencji Klimatycznej ONZ w Durbanie, to nie sukces, 11.12.2011, <http://dlaklimatu.pl/rezultaty-17-konferencji-klimatycznej-onz-w-durbanie-to-nie-sukces/> [dostęp: 28.01.2015].

³⁷ MŚ, COP18: Protokół z Kioto przedłużony, http://www.mos.gov.pl/arttykul/7_archiwum/19663_cop18_protokol_z_kioto_przedluzony.html [dostęp: 28.05.2015].

³⁸ Sukces Szczytu Klimatycznego w Warszawie, 23.11.2013, <http://www.cop19.gov.pl/> [dostęp: 28.05.2015].

tygodni rozmów nie podjęto wiążących decyzji. Uzgodnione zostały jedynie wpłaty do tzw. *Zielonego Funduszu Klimatycznego*³⁹.

Wiosną 2014 r. ówczesny premier Polski, Donald Tusk, w obliczu kryzysu na Ukrainie powrócił do koncepcji Unii Energetycznej. Wskazał, że powinna ona mieć 6 wymiarów: w przypadku kryzysu dostaw – stosowany powinien być w ramach Wspólnoty mechanizm solidarności gazowej, powinny zostać zwiększone środki Unii Europejskiej (UE) na projekty w ramach infrastruktury energetycznej, wspólne zakupy energii, rehabilitacja węgla – surowca, który może zapewnić bezpieczeństwo energetyczne państwa. Jako przykład wymienił Polskę, podkreślił również istotę rozwiązań służących do obniżenia emisji CO₂, a także wskazał, że będzie ona promowała wydobycie gazu łupkowego. Dodatkowo zaznaczył, że potrzebna jest radykalna dywersyfikacja dostaw np. gazu skroplonego z USA. Komisja Europejska, pod przewodnictwem Jeana Claude’a Junckera, chciała uczynić energię ważnym filarem UE. W tym celu sama przeszła reorganizację. Utworzono nowe stanowisko wiceprzewodniczącego ds. unii energetycznej, połączono też politykę klimatyczną i energetyczną w kompetencje jednego komisarza – wiceprzewodniczącego Marosza Szeferowicza oraz Miguela Arias Cañete, jako członek zespołu ds. realizacji projektu unii energetycznej, odpowiadał za propozycję zmian legislacyjnych. Kontrowersyjną kwestią były wspólne zakupy gazu. Przeciwnie temu byli m.in. Niemcy z uwagi na dokument *Energiewende, transformacja energetyczna do 2050 r.*, który wskazał na stopniowe wycofywanie się z paliw kopalnych oraz silne wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej. W dniach 19–20 marzec 2015 r. miał miejsce szczyt UE. Szefowie państw i rządów krajów UE poparli strategię budowy unii energetycznej, zaprezentowaną przez Komisję Europejską w lutym: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie, zintegrowany rynek energii, efektywna gospodarka, dekarbonizacja, badania, innowacyjność i konkurencyjność.

Należy podkreślić, że rozwiązania promowane przez unię energetyczną opierają się na koncepcjach już realizowanych. Przykładem może być tzw. trzeci pakiet energetyczny, w skład którego wchodzi min. dyrektywy dotyczące funkcjonowania wspólnego rynku gazu i energii elektrycznej oraz rozporządzenia, które wspierają integrację transgranicznej sieci przesyłowej. UE stosuje programy inwestycyjne, np. CEF (instrument „Łącząc Europę”) oraz TEN-E Transeuropejskie Sieci Energetyczne. Środki na badania i rozwój pochodzą natomiast z takich programów,

³⁹ P. Berg, *Greenpeace przesadził*, 15.12.2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1603059,1,szczyt-klimatyczny-w-limie-zakonczy-l-sie-skandalem-wywolanym-przez-ekologow.read> [dostęp: 28.05.2015].

jak Horyzont 2020 czy NER 300. W przypadku dekarbonizacji – funkcjonuje rynek handlu uprawnieniami do emisji (tzw. Dyrektywa ETS).

Rada Europejska po zakończeniu obrad w dniach 23–24 października 2014 r. ustanowiła jeden cel wiążący, tj. zmniejszenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o 40%, w odniesieniu do roku 1990. Dziesięciu państwom członkowskim przyznano dodatkowe uprawnienia do kredytów na modernizację systemu energetycznego oraz możliwość do uzyskania ok. 40% uprawnień do emisji nieodpłatnie⁴⁰.

Promowana przez UE polityka dekarbonizacji powinna być dostosowana do gospodarek poszczególnych krajów. Jednolite wytyczne mogą stanowić impuls ograniczający inwestycje w sektorze. Firma Badania Systemowe „EnergySys” Sp. z o.o. przygotowała już w 2010 r. analizę na temat oceny skutków zaostrożenia unijnej polityki klimatycznej dla Polski⁴¹. Przyjęto, że sukces redukcji emisji gazów cieplarnianych dla polityki UE to 30–40% do roku 2020 oraz 80–95% do roku 2050. W analizie zostały przedstawione trzy scenariusze:

- referencyjny – kontynuacja obecnej polityki,
- transportowy – polityka oparta na silne zachęty lub wymuszeniu,
- efektywności – silny pakiet zachęt.

W każdym scenariuszu uwzględniono trzy różne polityki w stosunku do emisji dwutlenku węgla:

- liberalna – brak ograniczeń i kosztów CO₂,
- kontynuacji – wdrożenie pakietu energetyczno-klimatycznego,
- dekarbonizacji – 75% redukcji emisji CO₂ do 2050 r.⁴²

Wybór polityki dekarbonizacji może doprowadzić do zmian w bilansie energetycznym Polski – około 50% energii elektrycznej będzie pochodziło z energii jądrowej oraz OZE. Dodatkowo spowoduje ona wzrost cen energii. Po roku 2020 ceny mogą być nawet czterokrotnie wyższe niż w 2005 r. Oznacza to również wzrost nakładów inwestycyjnych ok. 74–93 mld zł w przypadku obecnej polityki. Koszty zakupu uprawnień do emisji szacowane są na 10–24 mld zł w latach 2020–2050. Inne negatywne skutki to m.in.: zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego, wzrost ryzyka związanego z inwestycjami, skutki gospodarcze wynikające z wysokich cen⁴³.

⁴⁰ *Cele polityki energetyczno-klimatycznej UE przyjęte*, 24.10.2015, <http://www.mg.gov.pl/node/21990> [dostęp: 28.05.2015].

⁴¹ B. Jankowski, *Ocena skutków zaostrożenia unijnej polityki klimatycznej dla Polski, ze szczególnym uwzględnieniem sektora elektroenergetycznego do 2050 r.*, „Elektroenergetyka: Współczesność i Rozwój” 2010, nr 4(6), s. 138–155.

⁴² *Ibidem*, s. 139.

⁴³ *Ibidem*, s. 152.

Podsumowanie

Kierunek polityki bezpieczeństwa energetycznego Polski kształtuje m.in. otoczenie polityczne, zasoby surowcowe, posiadane i możliwe kierunki dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw, stan infrastruktury technicznej, kwestia ochrony środowiska naturalnego, itp.

Kontrowersje budzi ciągły brak kontynuacji działań koalicji dochodzących do władzy, projekty poprzedników są krytykowane i porzucane na rzecz tzw. nowych (np. takich, które już kiedyś były przedmiotem dyskusji międzyresortowych).

Projekt *Polityki energetycznej Polski do roku 2050*, nie jest w stanie zapewnić Polsce stabilności energetycznej z uwagi na promowanie wielu inwestycji o dużym nakładzie finansowym, realizowanym w podobnym przedziale czasowym. Z jednej strony kreowana jest strategia bezpieczeństwa energetycznego, a z drugiej zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa w perspektywie długookresowej jest niepewne.

Stanowisko UE wobec ograniczenia emisji dwutlenku węgla ukształtowało się m.in. w wyniku październikowego szczytu (2014 r.) – obniżenie emisji o 40% do 2030 r., w odniesieniu do roku 1990 oraz w ramach Unii Energetycznej (2015 r.), której priorytetem jest dekarbonizacja. Wytyczne unijne obciążają zwłaszcza gospodarki krajów mniej zamożnych, które są bardziej czułe na skutki unijnych decyzji.

Polityka dekarbonizacji UE, prowadzi do zwiększenia intensywności w sektorze energetycznym, a co za tym idzie do zwiększenia cen energii, w konsekwencji czego konsument finalny narażony jest na znacznie wyższe koszty, co przedkłada się na niezadowolenie społeczne.

Konflikty interesów przejawiają się nie tylko na rynku wewnętrznym państwa, tj. interesy poszczególnych koalicji rządzących (wielość inwestycji realizowanych w tym samym czasie, np. wydobywanie gazu łupkowego, budowa elektrowni jądrowej, czy też inwestycje w OZE), ale również na linii Polska – Unia Europejska, gdzie promowane są restrykcyjne rozwiązania względem ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Izabela Kapera

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Samorząd terytorialny a parki narodowe w województwie małopolskim – konflikty oraz obszary współpracy w zakresie turystyki

Abstrakt

Parki narodowe to tereny o dużej atrakcyjności turystycznej. Jednocześnie każdy z tego typu chronionych obszarów administracyjnie należy do określonych gmin, powiatów i województw. Lokalne władze samorządowe najczęściej są zainteresowane rozwojem turystyki i rekreacji, tym bardziej, że zwykle łączy się to z dodatkowymi dochodami dla mieszkańców. Celem opracowania było określenie obszarów współpracy organów samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym z parkami narodowymi leżącymi na terenie województwa małopolskiego w dziedzinie turystyki, ocena tej współpracy oraz zidentyfikowanie kwestii problemowych wraz z zaproponowaniem rozwiązań w zakresie minimalizowania nieporozumień. W postępowaniu badawczym przeprowadzono badania sondażowe, podczas którego narzędzie stanowił kwestionariusz ankiety, dostarczony do urzędów gmin oraz urzędów powiatowych reprezentujących jednostki administracyjne na obszarze, których leżą parki narodowe. Odrębny kwestionariusz skierowano do pracowników parków oraz do urzędu marszałkowskiego. Pomocna była też analiza materiałów źródłowych, w tym dokumentów planistycznych odnoszących się do sfery społeczno–ekonomicznej i przestrzennej badanych gmin oraz powiatów. Z przeprowadzonej analizy wynika, że zarówno współpraca, jak i konflikty obecne są w przypadku każdego parku. Niemniej jednak obie strony proponują szereg konstruktywnych rozwiązań kwestii spornych. Przedstawione badania mają charakter interdyscyplinarny poprzez połączenie zagadnień przyrodniczych ze społecznymi. Rezultaty mogą pomóc w pełniejszym rozpoznaniu relacji i zbadaniu oczekiwań przedstawicieli parków wobec władz samorządu terytorialnego, a w konsekwencji nakreśleniu dróg wiodących do ulepszenia wspólnie prowadzonych działań.

Słowa kluczowe: turystyka, parki narodowe, samorząd, współpraca

***Local governments and national parks in Małopolskie Province –
conflict and collaboration in the area of tourism***

National parks constitute highly attractive tourist areas. At the same time, each such protected area administratively belongs to a specific township, county, and province. Local government officials are often interested in the development of tourism and recreational functions, as this usually yields additional income for local residents as well as tax revenue. The purpose of the paper is to describe specific areas of tourism-related collaboration between local and regional governments and national parks found in Małopolskie Province in southern Poland. The paper also aims to evaluate this type of collaboration and identify specific problem areas along with proposed solutions designed to improve communication between relevant parties. The study involves a survey using a paper questionnaire designed for officials working for the governments of townships and counties home to national parks. A separate questionnaire was sent to national park officials and provincial government officials. Other types of information were also used including planning documents focused on social and economic issues as well as zoning issues in the studied townships and counties. Research has shown that each national park experiences both collaboration and conflict in the relationship with local governments. However, both parties of interest tend to put forth many constructive solutions to problematic issues. The study is interdisciplinary in nature and tends to combine environmental issues with social issues. The results may help better identify and analyze the relationships between and expectations of national park officials and the officials of local governments. In effect, better methods of collaboration and problem-solving may be identified in the process.

Key words: tourism, national parks, local government, collaboration

Wprowadzenie

Parki Narodowe należą do bardzo specyficznych destynacji turystycznych. Z jednej strony, ze względu na bogactwo walorów naturalnych, przyciągają znaczne rzesze turystów. Z drugiej zaś ruch turystyczny w parkach napotyka na liczne ograniczenia wynikające z funkcji ochronnej i podporządkowania jej wszystkich form aktywności człowieka, w tym również aktywności turystycznej. Zrównoważony rozwój regionu wymaga, aby o przyrodę dbali i z sąsiedztwa parku czerpali korzyści zarówno mieszkańcy okolicznych wiosek, jak i turyści. Indywidualne cele wyżej wymienionych podmiotów mogą być różne. Dlatego ważną rolę w tego rodzaju działaniach powinno odgrywać lokalne i regionalne przywództwo reprezentowane przez władze samorządowe. W niniejszej pracy podjęto próbę identyfikacji tych interesów ze szczególnym uwzględnieniem relacji z władzami gmin, powiatów i województwa małopolskiego, na terenie których

leżą analizowane obszary chronione. Dogłębnej analizie poddano przede wszystkim inicjatywy podejmowane wspólnie dla rozwoju turystyki oraz sytuacje, w których pomiędzy podmiotami dochodzi do konfliktu. Na tym tle przedstawiono propozycje rozwiązań kwestii, które wymagają rozstrzygnięcia w celu polepszenia koordynacji działań zmierzających do realizacji idei rozwoju zrównoważonego. Celem opracowania jest określenie obszarów współpracy organów samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym z parkami narodowymi na terenie województwa małopolskiego w dziedzinie rozwoju turystyki, ocena tej współpracy oraz zidentyfikowanie kwestii problemowych wraz z zaproponowaniem rozwiązań w zakresie minimalizowania nieporozumień. W kolejnych częściach opracowania nakreślono tło z literatury dotyczącej polskich parków narodowych i ich współpracy z samorządowcami, przedstawiono analizowane obszary leżące na terenie województwa małopolskiego, a następnie zaprezentowano wyniki badań i dyskusję. Artykuł wieńczy podsumowanie. Przyjęta w pracy procedura badawcza opiera się na następujących etapach: prace studialne dotyczące literatury, przygotowanie narzędzia badawczego – kwestionariusza, a następnie dostarczenie go do małopolskich parków narodowych i jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których leżą analizowane obszary chronione.

Tło z literatury

Park narodowy w Polsce stanowi najwyższą formą ochrony przyrody i obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi oraz edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe¹. Żaden park narodowy nie może funkcjonować w całkowitej izolacji od gminy, ani też od mieszkającej tam ludności. Zgodnie z przywoływaną Ustawą o ochronie przyrody obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Jednocześnie organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Należy także podkreślić, że obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego prze-

¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, Dz.U. 2004, Nr 92, poz. 880, z późniejszymi zmianami.

kazu jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody². Ze strony parku realizacja szerokiej współpracy z innymi jednostkami i organizacjami to nie tylko dobra praktyka w działaniach na rzecz ochrony przyrody, ale i obowiązek wynikający z przepisów prawa. Wynika z nich, że dyrektor parku narodowego wykonuje na swoim terenie zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i zobowiązany jest do współpracy z innymi jednostkami i organami (w tym z organami samorządu terytorialnego). Analizą związków między środowiskiem społecznym a działającym w tym środowisku parkiem narodowym zajmuje się wiele dyscyplin. Jednak najczęściej prace na temat relacji parków narodowych i społeczności lokalnych przedstawiają współpracę ogólnie, bez skupienia się na wybranym obszarze kooperacji. Dodatkowo w przypadku rozważań relacji dotyczących samorządu z uwzględnieniem turystyki – temat najczęściej jest zawężany do jednego parku. Tego rodzaju badania były przeprowadzane na przykład w przypadku Babiogórskiego Parku Narodowego. Temat współpracy między administracją parków narodowych w Polsce a samorządami lokalnymi był także podnoszony w opracowaniu *Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych* (2002) oraz w publikacji Hibszer (2013) i Kapera (2012). Niejednokrotnie współpraca ta wymaga udoskonalenia. Iwaszko (2010) w odniesieniu do Narwiańskiego Parku Narodowego stwierdził, że dotychczasowe działania pojedynczych osób, jednostek administracji państwowej czy organizacji pozarządowych są ze sobą nieskoordynowane i w praktyce nie przynoszą żadnych efektów oraz wskazał na brak pozytywnych skutków współpracy samorządu terytorialnego z władzami parku narodowego – gospodarzy na tym terenie³. Zadania ochronne parku i działalność turystyczna bywają trudne do pogodzenia. Szczechowicz (2010), wskazując na główne obszary dyskusji pomiędzy podmiotami w zakresie rozwoju miejsc recepcji, wymienia: wykorzystanie walorów turystycznych (wskazanie obszarów wykluczonych z ruchu turystycznego, określenie dopuszczalnego stopnia przekształceń środowiska naturalnego), ruch turystyczny (określenie preferowanych rodzajów i form turystyki, określenie akceptowanych rozmiarów ruchu turystycznego), infrastrukturę turystyczną (określenie akceptowanego rodzaju infrastruktury turystycznej; określenie akceptowanych rozmiarów inwestycji, określenie pojemności infrastruktury turystycznej, wykorzystywane technologie, szczegółowa lokalizacja

² *Ibidem*.

³ K. Iwaszko, *Turystyka na obrzeżach Narwiańskiego Parku Narodowego*, „Architecturae et Artibus” 2010, z. 3, s. 27–35.

inwestycji), infrastruktura paraturystyczna (określenie rodzaju i rozmiarów niezbędnej do rozwoju turystyki infrastruktury komplementarnej)⁴. Na całym świecie znane są konflikty, jakie występują pomiędzy społecznościami lokalnymi a parkami narodowymi. W przypadku polskich parków narodowych i konfliktów społecznych temat podejmowała Królikowska (2007), a w odniesieniu do obszarów Natura 2000 (w tym także przez pryzmat turystyki) Dubel i inn. (2013). Konflikty dotyczące turystyki rodzą się na różnych płaszczyznach i dotyczą nie tylko sfery szeroko pojętej infrastruktury turystycznej, ale także samego ruchu turystycznego, a zwłaszcza jego natężenia i nadmiernej koncentracji w miejscach szczególnie atrakcyjnych. Niektóre rodzaje aktywności turystyczno-rekreacyjnych w ogóle nie mogą być realizowane z uwagi na specyficzne walory środowiska przyrodniczo-kulturowego. Bywa więc, że zasadnicze funkcje parków narodowych – ochronna i turystyczna (w zakresie udostępniania parków do zwiedzania) – pozostają w konflikcie. Dodatkowo nadmierny ruch turystyczny stanowi zagrożenie dla przyrody parku i dodatkowo kolejne potencjalne źródło konfliktu. Konflikty są zrozumiałe także z innego względu. Głównym utrudnieniem związanym z obecnością parku są problemy z budową i rozbudową zabudowy mieszkalnej⁵. Przyczyną konfliktów niejednokrotnie bywa nadmierna presja osadnicza. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego⁶. Zjawiska związane z presją osadniczą były badane w przypadku wybranych parków w Polsce. Dla przykładu napór osadnictwa jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń Kampinoskiego Parku Narodowego, co wynika z położenia parku w niedalekiej odległości od stolicy kraju. Skuteczne rozwiązywanie konfliktów staje się niezwykle istotne dla zarządzających parkami, jak i dla szerokiego grona polityków, w tym także reprezentujących społeczności lokalne. Istotne jest więc poznanie opinii wszystkich zainteresowanych stron. Dodatkowo ważne jest wspólne określenie możliwości rozwoju tu-

⁴ B. Szczechowicz, *Zrównoważony rozwój obszarów recepcji turystycznej – grupy interesów i źródła konfliktów*, „Folia Turistica” 2010, z. 22, s. 167–183.

⁵ A. Hibsz, *Parki narodowe w świadomości i działaniach społeczności lokalnych*, Katowice 2013.

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004..., *op. cit.*

rystyki, zgodne z prawem i akceptowane przez działające na danym obszarze podmioty. Pomocne jest określenie granic ingerencji turystyki i rekreacji na obszarach chronionych, o czym pisali Witkowski i inni (2010).

Parki narodowe na terenie województwa małopolskiego

W Polsce znajdują się 23 parki narodowe, które zajmują około 1,0% powierzchni kraju. Ze względu na najwyższe wartości przyrodnicze i krajobrazowe, zwłaszcza rejonów górskich, większość zlokalizowana jest na południu Polski. Najwięcej znajduje się w woj. małopolskim. Podstawowe dane dotyczące parków narodowych na terenie województwa małopolskiego, wg stanu na koniec 2014 r., przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Parki narodowe w województwie małopolskim

L.p	Park	Data utworzenia	Powierzchnia	Liczba województw, na których leży park	Liczba powiatów, na których leży park	Liczba gmin, na których leży park	Liczba turystów 2014 r. (tys.)
1.	Babiogórski	1954	3393	1	2	3	100
2.	Gorczański	1981	7030,0	1	2	5	80
3.	Magurski	1995	19435,09	2	3	7	40
4.	Ojcowski	1956	2145,62	1	1	4	400
5.	Pieniński	1954	2371,75	1	1	4	734 (dane z 2013 r.)
5	Tatrzański	1954	21197,0	1	1	4	2934 (dane z 2013 r. ze strony www. tp.pl)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z parków narodowych.

Parki w województwie małopolskim leżą przynajmniej częściowo na terenie od 2 do 7 gmin. Małopolskie parki narodowe, pomimo wielu cech wspólnych, charakteryzują się indywidualnymi zaletami. Walory naturalne parków wzbogacają często walory antropogeniczne, w tym liczne zabytki. Mimo że głównym zadaniem parków narodowych jest ochrona przyrody, pełnią one również funkcję naukową, dydaktyczną i edukacyjną. Działalność ta polega na przykład na organizowaniu imprez edukacyjnych – takich jak odczyty, konkursy tematyczne, spotkania z młodzieżą, pokazy filmów, warsztatów, zajęć tematycznych. Jednocześnie są one udostępniane do celów turystycznych i rekreacyjnych w sposób, który nie wpływa negatywnie na przyrodę.

Wszystkie parki narodowe w Polsce odwiedza rocznie około 11 mln turystów. W pierwszej połowie lat sześćdziesiątych XX wieku 10 istniejących wówczas parków narodowych odwiedzało rocznie od 4 do ponad

5 mln osób z wyraźną tendencją wzrostową⁷. Najwięcej turystów przybywa na teren Tatrzańskiego Parku Narodowego. Małopolskie parki narodowe są na ogół dobrze przygotowane do obsługi ruchu turystycznego. Znajduje się tu baza noclegowa reprezentowana głównie przez schroniska, domy wczasowe, kempingi i pola biwakowe. W związku z prowadzoną działalnością dydaktyczną na tych terenach licznie odwiedzane są muzea i imprezy dydaktyczne oraz stale rozbudowywane są ścieżki.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę parków narodowych znajdujących się na terenie badanego obszaru.

Tabela 2. Charakterystyka parków narodowych w województwie małopolskim

Park Narodowy	Położenie	Powiat	Gmina
Babiogórski	Obejmuje tereny wschodniej części Beskidu Żywieckiego, najwyższej części masywu Babiej Góry (1725 m n. p. m)	suski, nowotarski	Zawoja – 2554 ha Lipnica Wielka – 826 ha Jablonka – 14 ha
Gorczański Park Narodowy	Obejmuje tereny centralnej i północno – wschodniej części pasma Gorców	limanowski, nowotarski	Niedźwiedz – 2994 ha Kamienica – 1314 ha Mszana Dolna – 1161 ha Ochotnica Dolna – 963 ha Nowy Targ – 598 ha
Magurski Park Narodowy- (województwo: małopolskie, podkarpackie)	Obejmuje tereny Beskidu Niskiego, przy granicy ze Słowacją. Zajmuje większą część obszaru źródłowego Wisłoki.	jasielski, krośnieński, gorlicki	Dębowiec – 1677,03 ha Osiek Jasielski – 801,90 ha Nowy Żmigród – 1068,68 ha Krempna – 12813,37 ha Dukla – 1171,18 ha Lipinki – 1005,53 ha Sękowa – 893,39 ha
Ojcowski Park Narodowy	Obejmuje tereny dolin rzek: Prądnik i Sąsławka	krakowski	Jerzmanowice-Przegonia – 300,10 ha Skala – 1222,56 ha Suliszowa – 508,29 ha Wielka Wieś – 114,67 ha
Pieniński Park Narodowy	Obejmuje środkową część pasma Pienin oraz tereny licznych enklaw, w tym rezerwaty: „Zamek Czorsztyn”, „Zielone Skalki”	nowotarski	Krościenko – 1162,11 ha Szczawnica – 31,65 ha Czorsztyn – 1152,77 ha Łapsze Niżne – 25,22 ha
Tatrzański Park Narodowy	Obejmuje tereny Karpat Zachodnich	tatrzański	Bukowina Tatrzańska – 4380,9235 ha Poronin – 3603,2899 ha Zakopane – 5070,9601 ha Kościelisko – 8142,1929 ha

Źródło: opracowanie własne.

⁷ J. Partyka, *Ruch turystyczny w polskich parkach narodowych*, „Folia Turustica” 2010, z. 22, s. 9–25.

Metodologia i wyniki badań

• Opis badań

Przedmiotem badań są relacje między parkami narodowymi a organami samorządu lokalnego i regionalnego podejmowane w celu rozwoju turystyki. W pracy zdecydowano się na wybór powiązań, jakie występują pomiędzy parkami narodowymi, reprezentowanymi przez ich dyrekcje, a samorządami lokalnymi i regionalnym, reprezentowanymi przez ich władze. Istotą problemu badawczego jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób parki narodowe postrzegają relacje z gminami znajdującymi się na ich terenie w kontekście działalności proturystycznej? Celem opracowania jest określenie obszarów współpracy organów samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym z parkami narodowymi na terenie województwa małopolskiego w dziedzinie rozwoju turystyki, ocena tej współpracy oraz zidentyfikowanie kwestii problemowych wraz z zaproponowaniem rozwiązań w zakresie minimalizowania nieporozumień. Przyjęta w pracy procedura badawcza opiera się na następujących etapach: prace studialne dotyczące literatury, przygotowanie narzędzia badawczego – kwestionariusza, a następnie dostarczenie go do małopolskich parków narodowych. Przesłanie formularza było poprzedzone rozmową z przedstawicielami parku. Odrębne kwestionariusze ankietowe skierowano do przedstawicieli województwa małopolskiego oraz do powiatów i gmin, na terenie których znajdują się parki narodowe. Po otrzymaniu odpowiedzi zebrany materiał poddano analizie statystycznej i wysunięto wnioski.

• Wyniki badań

Ocena współpracy ze strony parków narodowych

Z przeprowadzonych badań wynika, że 4 spośród 6 parków określiły współpracę z jednostkami samorządowymi jako przeciętną, a 2 – jako dobrą. Zakres tej współpracy w kwestii turystyki dotyczy głównie działań edukacyjnych (wszystkie parki) i działań promocyjnych (5 parków). W większości przypadków nie są zawierane żadne umowy o współpracy. Natomiast wszystkie z analizowanych parków biorą udział w projektach finansowanych ze środków UE. Cztery badane jednostki wskazują na istnienie konfliktów z samorządowcami. Dwie wypowiedziały się, że takich konfliktów nie ma. Wskazane sytuacje sporne dotyczą głównie:

- działań ochronnych realizowanych przez park,
- odmiennych (rozbieżnych) stanowisk w zakresie budowy nowych inwestycji w granicach parku lub w jego strefie ochronnej,

- planu zagospodarowania przestrzennego, uzgadniania inwestycji na terenie parku i w otulinie, nieruchomości w granicach parku lub rozgraniczenia działek i dróg.

W opisie sytuacji konfliktowych pojawiły się także spory dotyczące szkód powodowanych przez zwierzynę w uprawach rolnych, zbioru grzybów w obszarach objętych ochroną ścisłą, kradzieży drewna, uzgodnienia inwestycji. Poniżej przytoczono jedną z przykładowych odpowiedzi przedstawiciela parku narodowego:

„Część osób mieszkających w sąsiedztwie parku postrzega ochronę przyrody jako hamulec rozwoju biznesu turystycznego. Chcieliby rozbudowy infrastruktury turystycznej i narciarskiej. Rdzenni mieszkańcy pamiętają też czasu wywłaszczeń prowadzonych w latach 60. i 70. ubiegłego stulecia, podczas których państwo przejęło ich własności pasterskie”.

Istotne jest to, że poza dostrzeganiem sytuacji problemowych przedstawiciele parków narodowych zaproponowali propozycje rozwiązań konfliktowych, a wśród nich: wspólne pozyskiwanie funduszy ze środków unijnych, nawiązanie rzetelnej współpracy polegającej na promowaniu całej gminy, a nie tylko niewielkiego obszaru, na którym położony jest park narodowy, lepszego zrozumienia przez jednostki samorządu terytorialnego szerszej możliwości skorzystania z faktu sąsiedztwa – położenia parku narodowego oraz edukację osób zarządzających jednostkami samorządu i społeczeństwa.

Ocena współpracy ze strony jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd województwa dobrze oceniła współpracę z parkami narodowymi. Zadeklarował podejmowanie wspólnych działań, w tym promocyjnych, edukacyjnych i zawieranie umów o współpracy na rzecz rozwoju turystyki. Przedstawiciele tych jednostek nie wskazali na istnienie konfliktów z parkami narodowymi leżącymi na terenie województwa. Również dobrze współpracę z parkami ocenili przedstawiciele samorządu powiatowego, którzy jednocześnie nie wskazali na istnienie konfliktów. Surowsi w ocenach byli samorządowcy na terenie gmin objętych badaniem. Ocena współpracy w 66% została określona jako przeciętna, a dobra w 34%. 50% gmin uczestniczy we wspólnych z parkiem działaniach na rzecz rozwoju turystyki (działania promocyjne, edukacyjne, inicjatywy społeczne). Na obecność konfliktów wskazało 66% gmin. Konflikty te dotyczyły:

- odmiennego stanowiska w zakresie lokalizacji nowych inwestycji w granicach parku i jego otuliny,
- sposobu zagospodarowania terenu,

- uzgodnień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- planowania inwestycji oraz planu zagospodarowania przestrzennego,
- wykonywania zadań wynikających z ustaw, związane z brakiem uzgodnień decyzji dla mieszkańców gminy.

- **Dyskusja**

Przedstawiciele parków narodowych w Małopolsce ocenili współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa) w Polsce jako przeciętną lub dobrą. Wyniki te potwierdzają poniekąd informacje zawarte w opracowaniu Funkcjonowanie Parków Narodowych w Polsce, z których wynika, że dyrektorzy wszystkich kontrolowanych parków narodowych, podejmowali współpracę z innymi jednostkami. W poszczególnych parkach realizowana była ona w różnym zakresie, w zależności od lokalnych potrzeb⁸. W odniesieniu do samych gmin ocenę przeprowadził Hibszer w 2013 roku. Wówczas w 14 parkach relacje uznano za dobre, w 6 za bardzo dobre, jako obojętne określiły je 3 parki⁹. Współpraca w dziedzinie turystyki dotyczy głównie działań promocyjnych i rozwoju infrastruktury turystycznej. W kwestii wspólnych przedsięwzięć przedstawiciele parków narodowych zadeklarowali także korzystanie ze środków pochodzących z UE oraz na działania edukacyjne. Niemniej jednak dyrektorzy wskazywali jednocześnie na istnienie konfliktów z samorządem terytorialnym. O istnieniu takich konfliktów w polskich parkach narodowych świadczą także informacje, że w latach 2010–2012 do Ministerstwa Środowiska wpłynęło łącznie 38 skarg związanych z parkami narodowymi¹⁰. W celu poprawy relacji przedstawiciele parków w Małopolsce zaproponowali edukację samorządowców. Tymczasem z przywoływanych uprzednio badań Hibszer wynika, że władze samorządowe gmin swoją wiedzę na temat środowiska przyrodniczego oceniają jako dobrą lub jako bardzo dobrą¹¹. W związku z powyższym sytuacje sporne wymagają szerszego podejścia. Do rozwiązania tych problemów niezbędne są nie tylko nakłady finansowe, ale przede wszyst-

⁸ NIK, *Funkcjonowanie parków narodowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,ksi~p_13_123 [dostęp: 08.05.2015].

⁹ A. Hibszer, *Parki narodowe w...*, op. cit., s. 214.

¹⁰ W. Kutyla *Wystąpienie pokontrolne*, 2013, www.mos.gov.pl/g2/big/.../786610ccb0fdc654379db47a174e638c.pdf [dostęp: 08.05.2015].

¹¹ A. Hibszer, *Parki narodowe w...*, op. cit., s. 51.

kim zmiana świadomości zwiedzających przez podnoszenie ich wiedzy o przyrodzie, czemu już teraz służą w parkach narodowych coraz lepiej działające i stale unowocześniane centra edukacyjne¹². Prezentowane w artykule badania wykazały także potrzebę dialogu między stronami. Jak piszą Dubel i in. (2013) najlepiej zapobiegać konfliktom poprzez zapewnienie dobrej komunikacji, sprawnego przepływu informacji, umożliwienie udziału społecznego, prowadzenie konsultacji oraz wczesne reagowanie na symptomy¹³.

Podsumowanie

Obszary współpracy między parkami narodowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie turystyki dotyczą głównie działań edukacyjnych i promocyjnych. Parki oceniają tę współpracę przeciętnie. Samorząd województwa i powiatowy określa wspólnie podejmowane zadania jako dobre. Samorządy gmin skłaniają się częściej do oceny przeciętnej. Parki narodowe w większości wskazują na istnienie konfliktów z jednostkami samorządowymi (działania ochronne, inwestycje zwierzyzna). Samorząd województwa i powiatowy takich konfliktów nie notują. Samorządy gmin w większości wskazują na pojawianie się sytuacji problemowych związanych głównie z gospodarowaniem przestrzenią. Propozycje rozwiązań sytuacji konfliktowych ze strony parków to między innymi edukacja osób zarządzających jednostkami samorządu i społeczeństwa.

¹² J. Partyka, *Ruch turystyczny w...*, op. cit., s. 9–25.

¹³ A. Dubel, M. Jamontt-Skotis, K. Królikowska, K. Dubel, M. Czapski, *Metody rozwiązywania konfliktów ekologicznych na obszarach Natura 2000*, Kraków 2013.

Bibliografia cytowana

Adler E., *Constructivism and International Relations*, [in:] *Handbook of International Relations*, ed. W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons, SAGE Publications, Thousands Oaks 2002.

Amerykanie zaopatrują talibów, Agencja Lotnicza Altair, 13.02.2009, http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=2430.

Amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa regionu, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 03.06.2014, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5586,Amerykanskie-gwarancje-bezpieczenstwa-regionu.html>.

Amiri M., *Pomóc, a nie walczyć*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 36.

A New Response to a Changing Neighborhood: A Review of European Neighborhood Policy, Joint Communication of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission, European Commission, Brussels 25 May 2011, COM (2011) 303.

Annual Risk Analysis 2015, FRONTEX, 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

Antonowicz M., *Rezultaty 17. Konferencji Klimatycznej ONZ w Durbanie, to nie sukces*, 11.12.2011, <http://dlaklimatu.pl/rezultaty-17-konferencji-klimatycznej-onz-w-durbanie-to-nie-sukces/>.

A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

Atak na bastion, „Polska Zbrojna” 2007, nr 51.

Ayadi R., Fanelli A., *New Framework for Euro-Med Cooperation on Micro, Small and Medium-Sized Enterprise Support The Role of the Union for the Mediterranean*, Policy Brief, CEPS, 10 May 2011.

Babiński P., *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 r. Przewodnik dla Posłów i Senatorów*, Warszawa 2011.

Badora B., *O polskiej armii i przygotowaniu obywateli na wypadek powszechnego zagrożenia*, komunikat z badań nr 125/2014, Warszawa, http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2014/K_125_14.PDF.

Baurski, J., *Balkany Zachodnie na drodze ku zjednoczonej Europie*, Ekspertyzy Departamentu strategii i planowania polityki zagranicznej MSZ, Warszawa 2002, nr 114.

Balfour R., *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy: The Cases of Ukraine and Egypt*, Routledge, New York 2012.

Balfour R., *EU Conditionality after the Arab Spring*, EuroMeSCo Paper, no. 16, June 2012.

Barańczak M., Rozkręt M., *Sześciopak – nadzieja czy porażka?*, 13.10.2011, www.rp.pl.

Barburska O., *Polska wobec europejskich aspiracji Ukrainy*, [w:] J. Borkowski, *Rola Polski w kształtowaniu polityki wschodniej Unii Europejskiej na przykładzie Ukrainy*, Warszawa 2003.

Bartkiewicz A., Kowalska-Sendek M., *Afgański Armagedon*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 6.

Bartkiewicz A., *Walka z biedą i narkobiznesem*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 17.

Bąk T., *Rola i zadania polskich jednostek wojskowych w operacji wsparcia pokoju na Bałkanach*, [w:] *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość-teraźniejszość-perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011.

Beata Szydło w Krynicy: *Powinniśmy wydawać więcej na armię. Chcemy zwiększyć wydatki do 3% PKB. „To może być koło zamachowe”*, 19.09.2015, <http://wpolityce.pl/gospodarka/264822-beata-szydlo-w-krynicy-powinnismy-wydawac-wiecej-na-armie-chcemy-zwiekszy-c-wydatki-do-3-pkb-to-moze-byc-kolo-zamachowe>.

Berg P., *Greenpeace przesadził*, 15.12.2014, <http://www.polityka.pl/tygodnik-polityka/swiat/1603059,1,szczyt-klimatyczny-w-limie-zakonczyl-sie-skandalem-wywolany-przez-ekologow.read>.

Bielecki J., *Afganistan, misja bez końca*, „Rzeczpospolita”, 15.10.2015.

Bieleń S., *Trudności w normalizacji stosunków polsko-rosyjskich*, [w:] *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2014.

Bilski A., *Medialny matrix*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 23.

Bilski A., *W afgańskich kleszczach*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 34.

Bilski A., *Węzeł afgański*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 40.

Blanchard C.M., *Afghanistan: Narcotics and U.S. Policy*, Congressional Research Service, XII 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32686.pdf>.

Blockmans S., *The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation*, CEPS Commentary, 1 December 2015.

Blondel J., *Political Leadership. Towards a General Analysis*, London 2000.

Borkowski P.J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Borkowski R., *Bezpieczeństwo strategiczne RP w kontekście amerykańskiej polityki wobec Europy Środkowej i konfliktu ukraińskiego*, [w:] *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2014.

Borkowski R., *Dekompozycja Grupy Wyszehradzkiej jako efekt polityki RP wobec konfliktu ukraińskiego*, [w:] *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2015.

Boukhars A., *Al-Qaeda' Resurgence in North Africa*, Working Paper, FRIDE, no. 120, August 2013.

Boutros-Ghali B., *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, 17 June 1992.

Braml J., *Auch im Interesse der Ukraine sollen wir Russland nicht isolieren*, DGAP-Standpunkt, Nr. 1, Berlin 2015.

Burawski Z., *Bez linii frontu*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3.

Cassarino P., *Reversing hierarchy of Priorities in EU-Mediterranean Relation*, [w:] *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy and Human Rights*, eds. J. Peters, Lexington Publisher, Maryland 2013.

Cele polityki energetyczno-klimatycznej UE przyjęte, 24.10.2015, <http://www.mg.gov.pl/node/21990>.

Commissioner Fule speech to the European Parliament, 28 February 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/130&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Region a Dialogue for Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean Countries, European Commission, Brussels, 24 May 2011, COM (2011) 292.

Coser L., *Funkcje konfliktu społecznego*, Kraków 2009.

Council Decision 2012/33/CFSP of 23 January 2012 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, L 19/17, Brussels 2012.

Council of the European Union, Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia), Official Journal of the European Union, L 234/13, Brussels 2004.

Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 17–18 June 2004, 10679/2/04, REV 2, CONCL 2, Brussels 2004.

Council of the European Union, Presidency Conclusions, European Council, 16–17 December 2004, 16238/1/04, REV 1, CONCL 4, Brussels 2004.

Council of the European Union, Council Joint Action 2005/190/CFSP of 7 March 2005, on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, Official Journal of the European Communities, L 62/37, Brussels 2005.

Council of the European Union, Council Joint Action 2005/797/CFSP of 14 November 2005 on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories, Official Journal of the European Communities, L 300/65, Brussels 2005.

Council of the European Union, Council Joint Action 2005/889/CFSP of 12 December 2005 on establishing a European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point, Official Journal of the European Communities, L 327/28, Brussels 2005.

Council of the European Union, Declaration on Lebanon, Presidency Conclusions, European Council, 14/15 December 2006, 16879/1/06, REV 1, CONCL 3, Brussels 2006.

Council of the European Union, Declaration on Lebanon, Presidency Conclusions, European Council, 15-16 June 2006, 10633/1/06, REV 1, CONCL 2, Brussels 2006.

Council of the European Union, Declaration on the peace process in the Middle East, Presidency Conclusions, European Council, 15-16 June 2006, the, 10633/1/06, REV 1, Brussels 2006.

Council of the European Union, Council Common Position 2007/140/CFSP of 27 February 2007 concerning restrictive measures against Iran, Official Journal of the European Union, L 61/49, Brussels 2007.

Council of the European Union, Council Common Position 2007/246/CFSP of 23 April 2007 amending Common Position 2007/140/CFSP concerning restrictive measures against Iran, Official Journal of the European Union, L 106/67, Brussels 2007.

Council of the European Union, Council Common Position 2007/734/CFSP of 13 November 2007 concerning restrictive measures against Uzbekistan, L 295/34, Brussels 2007.

Council Conclusions on the European Endowment for Democracy, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels 1 December 2011, *The European Endowment for Democracy – Support for the unsupported*, Press Release, European Commission, Brussels, 12 November 2012, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_en.htm.

Crick B., *W obronie polityki*, Warszawa 2008.

Czaja J., *Niektóre aspekty prawne i polityczne kryzysu ukraińskiego i jego wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 1.

Cziomer E., *Konflikty międzynarodowe*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005.

Cziomer E., *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro. Implikacje wewnętrzpolityczne dla Niemiec w latach 2008–2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5.

Cziomer E., *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2.

Cziomer E. (red.), *Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI w.*, KSM, nr 4 (X), Kraków 2013.

Cziomer E. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Kraków 2010.

Cziomer E. (red.), *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, KSM, nr 2 (XI), Kraków 2014.

Czulda R., *Na kłopoty gwardziści*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 42.

Czulda R., *Lojalni watażkowie*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 50.

Danecki J., Sulowski S. (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Warszawa 2011.

De Jong S., Wouters J., *Central Asia and the EU's drive towards energy diversification*, Working Paper No. 64, Leuven Centre for Global Governance Studies, Leuven 2011.

Doktryna Komorowskiego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.ksoin.pl/pliki/Aktualnosci/00/00/00/04/21/Pliki/1392818270.pdf>.

Dowganiuk T., *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej i polski wkład w jej kreację na przykładzie Ukrainy*, Konferencja „20 lat demokracji, 5 lat członkostwa. Jaka Polska w jakiej Unii Europejskiej?”, 24–25 listopada 2009, Kraków – Przegorzały 2009, <http://uniaieuropejska.org/wp-content/uploads/2011/11/dowganiuk.pdf>.

Dubel A., Jamontt-Skotis M., Królikowska K., Dubel K., Czapski M., *Metody rozwiązywania konfliktów ekologicznych na obszarach Natura 2000*. Stowarzyszenie Centrum Rozwiązań Systemowych Wrocław, Kraków 2013.

EIB steps up its support for the democratic transition by increasing its financing in the Mediterranean, European Investment Bank, BEI/11/68, Luxembourg 26 May 2011.

Eksperci: pakt fiskalny to nic nowego, 23.12.2011, www.euractiv.pl.

Emerson M., *Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, Policy Brief, CEPS, no. 155, March 2008.

Emerson M., *Review of the European Neighbourhood Policy*, Policy Brief, CEPS, 8 June 2011.

ENP Review: stronger partnerships for a stronger neighbourhood, European Commission, 18 October 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6121_en.htm.

EU response to the Arab Spring, 21 January 2015, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/southern-neighbourhood/arab-spring/index_en.htm.

EU's response to the "Arab Spring": The State-of-Play after Two Years, Brussels, 8 February 2013, A 70/13.

European Agenda on Migration, Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015 COM(2015) 240.

European Commission, *General Report on the activities of the European Union – 2005*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.

European Commission, *Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonized approach within the European Union*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Commission of the European Communities, European Commission, COM (2006) 421, Brussels 2006.

EU Council Secretariat Factsheet, *European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS)*, EUPOL-COPPS/02, Brussels 2006.

EU Council Secretariat Factsheet, *EU Special Representatives, Representing the EU around the world in key policy areas*, EUSR/6, Brussels 2008.

EU External Action, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm, 04.02.15.

EU imposes new sanctions on Iran, BBC, 15 October 2012, Retrieved 16 October 2012.

EU-Iraq Relations, http://eeas.europa.eu/iraq/index_en.htm, 04.02.2015.

EU police mission for the Palestinian Territories extended, Council of the European Union, PRESS RELEASE, ST 11602/14, PRESSE 384, Brussels 9 July 2014.

EU security and Defence. Core documents, Chaillot Paper, no 87, Vol. VI, EU Institute for Security Studies, Paris 2005 (2006).

Ewa Kopacz na Ukrainie. Zaoferowała Kijowowi 100 mln euro na odbudowę Donbasu, 19.01.2015, „Polska the Times”, <http://www.polskatimes.pl/artykul/37-21140,ewa-kopacz-na-ukrainie-zaoferowala-kijowowi-100-mln-euro-na-odbudowe-donbasu,id,t.html>.

Exposé premier Beaty Szydło – stenogram, Sejm, 18.11.2015, <https://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html>.

Exposé szefa MZS o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 r., http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_1.

First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers, European Commission, 27 May 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_en.htm.

Francuskie media krytykują postawę Polski, 27.01.2012, www.onet.pl.

Fryc M., *Polska strategia obronności wobec potencjalnego wystąpienia zagrożenia militarnego z elementami „wojny hybrydowej”*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 33.

Fryc M., *Rozwój amerykańskiego systemu przeciwrakietowego w Europie – czy możliwe jest przyspieszenie budowy „tarczy”?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014/III, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/31-50%20fryc.pdf>.

Furman T., *Saipem spóźnia budowę gazoportu*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1172516.html>.

Gajos P., *Udział sił specjalnych koalicji międzynarodowej w operacji antyterrorystycznej w Afganistanie (2001-2002)*, [w:] *„Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948-2004”*, red. D.S. Kozerański, Toruń 2006.

Gałązka M., *Zrozumieć Afganistan*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3.

Gambhir H., *Afghanistan Partial Threat Assessment*, Institute for the Study of War, 12.04.2016, <http://post.understandingwar.org/backgroundunder/afghanistan-partial-threat-assessment-april-12-2016>.

Gartenstein-Ross D., Barr N., Willcoxon G., Basuni N., *The Crisis in North Africa Implications for Europe and Options for EU Policymakers*, Clingendael Report, April 2015.

Gawlik P., *Schetyna: Polska powinna wrócić do negocyjacyjnego stołu w sprawie Ukrainy*, wyborcza.pl, 07.10.2014,

http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105402,16762052,Schetyna__Polska_powinna_wrocic_do_negocyjacyjnego.html.

Gniazdowski M., *Europejski Protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2005.

Gugan D., *Europe and Arab: Two case studies*, „European Scientific Journal”, vol. 9, no. 11, April 2013.

Heaford A., *Afghan Opium Harvesting Protected by British Occupation Forces*, Global Research, 23.08.2015, <http://www.globalresearch.ca/afghan-opium-harvesting-protected-by-british-occupation-forces/5470988>.

Hermaszewski J., *Znaczenie strategii w rozwoju gminy*, Głogów 2010.

Hibszar A., *Parki narodowe w świadomości i działaniach społeczności lokalnych*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2013.

Hill Ch., Smith M., *International Relations and the European Union*, The New European Union Series, OXFORD University Press, New York 2005.

Hollis T., *No friend of democratization: Europe's role in the genesis of the 'Arab Spring'*, „International Affairs”, vol. 88, no. 1, 2012.

HR/VP attends Global Coalition to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/051214_global_coalition_meeting_to_counter_isil_en.htm, 05.12.2014.

Huber D., Paciello M.C., *Overhauling EU Policy in the Mediterranean. Towards More Inclusive, Responsive and Flexible Policies*, IAI Working Papers, no. 35, September 2015.

Imbusch P., Zoll R. (Hrsg.), *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*, Wiesbaden 2011.

Implementation of the European Neighbourhood Policy. Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report of 2014, Brussels, 25 March 2015 SWD(2015) 75.

Informacja Rady Ministrów o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w latach 2014–2015 wygłoszona 6 listopada 2014 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych Grzegorza Schetynę, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_grzegorz_schetyna_o_prioritetach_polskiej_dyplomacji.

Inicjatywa Wsparcia dla Europy oraz inne działania podjęte przez USA w celu wsparcia sojuszników i partnerów NATO, http://photos.state.gov/libraries/poland/8755/PAS_PDFS/2014_june_fact_sheet.pdf.

Iwaszko K., *Turystyka na obrzeżach Narwiańskiego Parku Narodowego*, „Architecturae et Artibus” 2010, z. 3.

Jagielski W., *Afgańscy zamachowcy to cudzoziemcy*, „Gazeta Wyborcza”, 10.09.2007.

Jagielski W., *Niech żołnierze nie odbudowują Afganistanu*, „Gazeta Wyborcza”, 18.12.2007.

Jankowski B., *Ocena skutków zaostrzenia unijnej polityki klimatycznej dla Polski, ze szczególnym uwzględnieniem sektora elektroenergetycznego do 2050 r.*, „Elektroenergetyka: współczesność i rozwój” 2010, nr 4.

Jastrzębski P., *Wojna w Afganistanie*, [w:] *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*, red. W. Malendowski, Wrocław 2003.

Kaca E., *European Neighbourhood Policy Will Not Solve the Refugee Crisis*, „Bulletin PISM”, no. 93, 20 October 2015.

Kaca E., *Przegląd polityki sąsiedztwa: niewystarczające zmiany*, „Biuletyn PISM”, 2 grudnia 2015.

Kaciewicz M., *Szczyt Ukraina–Polska. Prezydent Duda chce skończyć z niemocą na Wschodzie*, 15.12.2015, „Newsweek”, <http://opinie.newsweek.pl/szczyt-ukraina-polska-andrzej-duda-z-wizyta-na-ukrainie-u-petro-porosenki>, artykuły, 375854, 1.html.

Kaczmarek M., *Zapomniana wojna*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 25.

Kapera I., *Tourism and recreation as areas of collaboration between local governments and Gorce National Park*, Bulletin of Geography. Socio-economic series, 17(2012).

Kardaś Sz., Konończuk W., *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Analizy OSW, 12.02.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalego-pokoju>.

Katzmann K., *Afghanistan: Government Formation and Performance*, Congressional Research Service, VI 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>.

Katzmann K., *Afghanistan: Post-War Governance, Security and U.S. Policy*, Congressional Research Service, I 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>.

Katzman K., Blanchard Ch.M., Humud C.E., Margesson R., Weed M.C., *The "Islamic State" Crisis and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 February 2015.

Kausch K., *End of the Southern Neighborhood*, EuroMeSCo Paper, no 18, April 2013.

Khader B., *The European Union and the Arab World, From the Roma Treaty to the Arab Spring*, EuroMeSCo Paper, no. 17, March 2013.

Khandelwal P., Roitman A., *The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring*, Working Paper, IMF, International Monetary Fund, no. 9, March 2013.

Kleczkowski A., *Wojna hybrydowa – uwagi z perspektywy prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe” 2015, nr 2.

Kolejne negocjacje bez Polski... Saryusz-Wolski: „Zarzut, że nas tam nie ma, stawiam Ukrainie!”, wywiad z Januszem Saryuszem-Wolskim, wpolityce.pl, 16.08.2015, <http://wpolityce.pl/swiat/209600-kolejne-negocjacje-bez-polski-saryusz-wolski-zarzut-ze-nas-tam-nie-ma-stawiam-ukrainie-nasz-wywiad>.

Komorowski: Jesteśmy gotowi sprzedawać broń Ukrainie, 17.12.2014, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/poroszenko-w-polsce-wizyta-ukrainskiego-prezydenta,499307.html>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, KE, Bruksela 2011, KOM(2011) 112.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, Bruksela, dnia 15.12.2011, kom(2011) 885 wersja ostateczna.

Kowalczuk K., *Konflikt ukraiński i wojna handlowa z Rosją*, Komunikat z badań, nr 119/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_119_14.PDF.

Kowalczuk K., *O sytuacji na Ukrainie przed akcjami separatystów na wschodzie*, Komunikat z badań, nr 54/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_054_14.PDF.

Kowalczuk K., *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*, Komunikat z badań, nr 48/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_14.PDF.

Kowalczuk K., *Polacy o bezpieczeństwie narodowym i NATO*, Komunikat z badań, nr 48/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_048_14.PDF.

Kowalczuk K., *O konflikcie na Ukrainie i sankcjach gospodarczych wobec Rosji*, Komunikat z badań, nr 84/2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_084_15.PDF.

Kowalczyk A., *Polityka Polski wobec Ukrainy w 2014 r. – próba bilansu*, <http://geopolityka.org/analizy/adam-kowalczyk-polityka-polski-wobec-ukrainy-w-2014-r-proba-bilansu>.

Koziej S., *Dekalog priorytetów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego RP*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, 8 lipca 2015, Warszawa, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/Dekalog_priorytetow_w_dziedzinie_bezpieczenstwa_RP.pdf.

Krajowa Rada Przedsiębiorczości o kierunkach rozwoju sektora energetycznego w Polsce, 10.04.2015, <http://www.mg.gov.pl/node/23508>.

Kraszewski J., Mecherzyński M., *Amerykańska ocena radzieckiej taktyki*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 2.

Królikowska K., *Konflikty społeczne w polskich parkach narodowych*, Kraków 2007.

Królikowski H., *O jednostkach specjalnych Stanów Zjednoczonych i Polski w Afganistanie i Iraku*, „Myśl Wojskowa” 2006, nr 5.

Kublik A., *Rosja ogłosiła cenę gazu dla Ukrainy i dla Polski*, 25.09.2015, Wyborcza.biz, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147744,18914152,rosja-oglosila-cene-gazu-dla-ukrainy-i-dla-polski.html?disableRedirects=true>.

Kukułka J., *Pojęcie i istota międzynarodowego ładu pokojowego*, [w:] *Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1991.

Kukułka J. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie*, Warszawa 1994.

Kupiecki R., *Dlaczego szczyt NATO w Warszawie jest ważny?*, 28.10.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17503?t=Dlaczego-szczyt-NATO-w-Warszawie-jest-wazny>.

Kutyła W., *Wystąpienie pokontrolne*, 2013, www.mos.gov.pl/g2/big/.../786610cb0f6dc654379db47a174e638c.pdf.

Labadi M., *Preventive diplomacy*, International Task Force on Preventive Diplomacy, East West Institute, EWI Brussels Center, Brussels 2007.

La Politique européenne de sécurité et de défense, Le gouvernement fédéral, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006.

Leonard M., *Crunch-time on Iran: Five ways out of nuclear crisis*, Policy Brief, Centre for European Reform, London 2005.

Les Six proposent à Téhéran une large coopération dans le nucléaire civil, "Le Monde", 15 June 2006.

Leśnikowski W., *Lotnictwo w operacji „Enduring Freedom”*, „Przegląd Sił Powietrznych” 2007, nr 2.

Liargovas P., *EU trade policies towards neighboring countries*, Working Paper, International Center for Black Sea Studies; University of Peloponnese, no. 2/01, January 2013.

Łastawski K., *Problemy geopolityczne w stosunkach polsko-ukraińskich*, [w:] Cziomer E., *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI wieku*, cz. 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego, KSM nr 2 (XII), Kraków 2015.

M.Ahmadinejad menace de sortir du Traité de non-prolifération, "Le Monde", 25 April 2006.

Makowski A., *Tropiąc Bin Laden. W afgańskiej matni 1997–2007*, Warszawa 2012.

Mania A., Kłosowicz R., *Problem upadku państw w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2012.

Majewski P., *Polscy politycy doradzają protestującym na Majdanie*, Rzeczpospolita, z dnia 27.01.2014, <http://www.rp.pl/arttykul/1082177.html>.

Major C., *Der NATO-Gipfel 2014 im Schatten der Ukraine-Krise*, SWP-Aktuell, Nr 51, Berlin 2015.

Malendowski W., *The role of the UN in maintaining international peace and security*, [in:] *International Relations*, ed. W. Malendowski, Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2004.

Margesson R., *Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects*, Congressional Research Service, I 2007, <http://www.fas.org/srg/crs/row/RL33851.pdf>.

Matveeva A., *EU stakes in Central Asia*, Chaillot Paper, no 91, The European Union Institute for Security Studies, Paris 2006.

Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers, ABC News, 18 May 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460>.

Meister S., *Eskalation erwünscht. Warum Minsk 2 nicht funktionieren wird?*, DGAP–Standpunkt, Nr. 2, Berlin 2015.

Melyantsou D., *Renewed EU Neighbourhood Policy: Old Methods for Stability*, BISS BLITZ, December 2015.

MON: powstaną bazy sprzętu amerykańskiego w Polsce, 08.10.2015, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/MON-powstana-bazy-sprzetu-amerykanskiego-w-Polsce-3421255.html>.

Moszumański Z., *Wnioski z prowadzenia działań w terenie górzystym Afganistanu*, [w:] *Działania wojenne, pokojowe i stabilizacyjne prowadzone w warunkach szczególnych w XX i XXI wieku*, red. D.S. Kozerański, Toruń 2007.

MŚ, COP18: Protokół z Kioto przedłużony, http://www.mos.gov.pl/arttykul/7_archiwum/19663_cop18_protokol_z_kioto_przedluzony.html.

Musharraf P., *In the Line of Fire: A Memoir*, Simon & Schuster, London-Sydney 2006.

NIK, *Funkcjonowanie parków narodowych. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wy-niki-kontroli-nik/pobierz,ksi~p_13_123.

Nowy projekt Paktu fiskalnego, 20.01.2012, www.euractiv.pl.

Nye J. S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York 2004.

OBWE publikuje porozumienie z Mińska. 12 punktów o rozejmie, 07.09.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/obwe-publikuje-porozumienie-z-minska-12-punktow-o-rozejmie,465826.html>.

Orędzie Prezydenta RP Andrzeja Dudy przed Zgromadzeniem Narodowym, 6 sierpnia 2015, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1,oredzie-prezydenta-rp-andrzeja-dudy-przed-zgromadzeniem-narodowym.html>.

Ołowski T., *Z terrorystami się nie negocjuje!*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 44.

Pacula P., *Szczyt NATO w Newport – implikacje dla bezpieczeństwa narodowego RP*, 31.10.2014, Warszawa, http://pulaski.pl/wp-content/uploads/2015/02/Komentarz_Miedzynarodowy_Pulaskiego_nr_16_14_PL.pdf.

Parliament approves new European Neighbourhood Instrument with more than €15 billion in funding for 2014-2020, EU Neighborhood Info Center, 11 December 2013, http://www.enpiinfo.eu/maineast.php?id=35547&id_type=1&lang_id=450.

Partyka, J., *Ruch turystyczny w polskich parkach narodowych*, „Folia Turistica” 2010, z. 22.

Parzymies S., *Arabska Wiosna – dwa lata później*, „Sprawy Międzynarodowe” 2013, nr 1.

Pascouau Y., *Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges?*, [in:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy*, eds. S. Biscop, R. Baulfor, M. Emerson, Egmont Paper, European Policy Center, January 2012.

Perelin J., *The ENP in Interinstitutional Competition, An Instrument of Leadership for the Commission*, [w:] *Europe's Near Abroad: Promises and Prospects of the EU's Neighborhood Policy*, eds. D. Mahncke, S. Gstohl, P. I.E. Peter Lang, College of Europe Studies, Brussels 2008.

PGE EJ 1 rozwiązuje umowę na badania miejsc pod elektrownię, 23.12.2014, http://energetyka.wnp.pl/pge-ej-1-rozwiazuje-umowe-na-badania-miejsc-pod-elektrownie,241203_1_0_0.html.

Pieńkowski: geologia i mała liczba odwiertów nie pozwala na odniesienie sukcesu w poszukiwaniu gazu łupkowego, 04.02.2015, <http://gazlupkowy.pl/pienkowski-geologia-i-mala-liczba-odwiertow-nie-pozwala-na-odniesienie-sukcesu-w-poszukiwaniu-gazu-lupkowego/>.

Piskorska B., *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, „Zeszyty Natolińskie” nr 59/2014.

Piskorska B., *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa*, „Zeszyty Natolińskie” nr 59/2014, http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_59.pdf.

Piotrowski M.A., *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy międzynarodowe” 2015, nr 2.

PO i PSL chwalą podpisanie paktu fiskalnego, opozycja podzielona, 03.03.2012, www.onet.pl.

Polcikiewicz Z., „Bóg wojny” w górach, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 1.

Polityka zagraniczna Polski – napływają czarne chmury, „Rocznik strategiczny 2014/2015”, Warszawa 2015.

Polska nie chce szczytów „17”, ale chce doprecyzowania mandatu Europejskiego Banku Centralnego, 21.12.2011, www.euractiv.pl.

Polska podaje rękę Ukrainie. Historyczne przemówienie Komorowskiego w ukraińskim parlamencie, „Newsweek”, 09.04.2015, <http://swiat.newsweek.pl/komorowski-na-ukrainie-relacje-polsko-ukrainskie,artykuly,360662,1.html>.

Polska prezydencja proponuje wzmocnienia Unii Europejskiej, 02.12.2011, www.euractiv.pl.

Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Popiuk-Rysińska I., *The global system of security and regional agreements*, [in:] *Globalization and international relations*, ed. E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz-Warszawa 2004.

Posłowie o budżecie MON na 2015 r., 23.10.2014, <http://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/14045?t=Poslowie-o-budziecie-MON-na-2015-rok>.

Prawie 60 proc. Polaków chce zamknięcia nierentownych kopalń, 15.04.2015, <http://biznes.interia.pl/wiadomosci/news/prawie-60-proc-polakow-chce-zamknienia-nierentownych-kopaln,2118217,4199>.

Premier Kopacz oferuje Ukrainie 100 milionów euro pożyczki. Na Donbas i reformy, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1356413,Premier-Kopacz-oferuje-Ukrainie-100-milionow-euro-pozyczki-Na-Donbas-i-reformy>.

Press release on the E3/EU+3 and Iran negotiations, PRESS RELEASE, Brussels 07.01.2015.

Prezydent Komorowski: Jestem dumny z polskiej prezydencji, 02.01.2012, www.euractiv.pl.

Prezydent w Kijowie na obchodach 1. rocznicy Majdanu, 22.02.2015, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/aktywnosci-prezydenta/6518,Prezydent-w-Kijowie-na-obchodach-1-rocznicy-Majdanu.html>.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>.

Profiting from misery – how smugglers bring people to Europe, FRONTEX 2016, <http://frontex.europa.eu/feature-stories/profitting-from-misery-how-smugglers-bring-people-to-europe-tQtYUH>.

Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, 1 lipca – 31 grudnia 2011 roku, MSZ, Warszawa 2011, www.pl2011.eu.

Projekt Polityki energetycznej Polski do roku 2050, MG, Warszawa 2014.

Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności na lata 2014–2020, European Expertise Centre, European Investment Bank, Luxembourg, http://www.eib.org/epc/ee/documents/pl_fiche_eccpp_2013.pdf.

Przewodnictwo Polski w Radzie Unii europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r., www.pl2011.eu.

Radomyski A., *Uwaga na...*, „Przegląd Sił Zbrojnych” 2007, nr 3.

Raman B., *Assasination of Haji Abdul Qabeer in Kabul*, 08.07.2002, South Asia Analysis Group, <http://www.southasiaanalysis.org/%5Cpapers5%5Cpaper489.html>.

Ramowy harmonogram działań dla energetyki jądrowej, MG, Pełnomocnik Rządu do spraw Polskiej Energetyki Jądrowej, Warszawa, lipiec 2009.

Review of the European Neighbourhood Policy, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 18 October 2015, SWD (2015) 500.

Richter W., *Die Ukraine–Krise. Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation*, SWP-Aktuell, Nr. 23, Berlin 2014.

Roadmap 2050, http://www.roadmap2050.eu/attachments/files/Volume1_ExecutiveSummary.pdf.

Rozgrywki na otwarciu szczytu: jakie stanowiska zajmują państwa członkowskie?, 09.12.2011, www.euractiv.pl.

Rybak E.F., Gruszczyński J., *Wojna w Afganistanie – jaka jest?*, „Nowa Technika Wojskowa” 2001, nr 11.

Rybińska A., *Partnerstwo Wschodnie to polityczny trup. Zginęło w starciu z brutalną polityką Kremla. I nie da się go już ożywić*, 24.05.2015, <http://wpolityce.pl/swiat/245693-partnerstwo-wschodnie-to-polityczny-trup-zginelo-w-starciu-z-brutalna-polityka-kremla-i-nie-da-sie-go-juz-ozywic>.

Sabatowski Z., Śliwa Z., *Charakterystyka Afganistanu i Iraku jako środowiska działania koalicji antyterrorystycznej*, [w:] *Operacje pokojowe i antyterrorystyczne w procesie utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego w latach 1948–2004*, red. D.S. Kozerański, Toruń 2006.

Salih M., *Economic Development and Political Action in the Arab World*, Routledge, New York, 2014.

Salloukh B. F., *The Arab Uprisings and the Geopolitics of the Middle East*, "The International Spectator", vol. 48, issue 2.

Samorządy i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych, 2002, Stowarzyszenie Samorządów Polskich Współdziałających z Parkami Narodowymi, Mosina, www.stowarzyszenie-samorzadow.pl/wp-content/uploads/2014/.../ksiazka1.pdf.

SANAD, *The MENA Found for SME*, http://www.kfwentwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Ueber_uns/News/PDFDateien/36306_p_0%5B1%5D.pdf.

Sapir A., Zachmann G., *A European Mediterranean Economic Area to Kick-Start Economic Development*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy*, eds. S. Biscop, R. Baulfor, M. Emerson, Egmont Paper, European Policy Center, January 2012.

Schumacher T., *Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition*, College of Europe Policy Brief, January 2016.

Szczyt UE głównie o gospodarce i strefie euro, ale także o Serbii i Schengen, 01.03.2012, www.euractiv.pl.

Seeborg P., *The Arab Uprisings and the EU's Migration Policies The Cases of Egypt, Libya, and Syria*, "Democracy and Security", vol. 9, issue 1–2, 2013.

Serrano P., *A strategic approach to the European Security and Defence Policy, The main types of ESDP missions*, [in:] *Civilian crisis management: the EU way*, ed. A. Nowak, Chaillot Papers no 90, The EU Institute for Security Studies, Paris 2006.

Siek A., *Prezydent zrobił dobre wrażenie. Duda chce Ukrainy na szczycie NATO w Warszawie*, <http://www.tokfm.pl/Tokfm/1,103454,19350156,prezydent-zrobil-dobre-wrazenie-duda-chce-ukrainy-na-szczycie.html>.

Sikorski o "szkodliwym" sojuszu z USA, TVN24, 22.06.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/sikorski-o-szkodliwym-sojuszu-z-usa,442021.html>.

Sikorski o Ukrainie: Merkel chciała negocjować z Putinem. Niech rozwiąże ten konflikt, gazetaprawna.pl, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/819065,sikorski-o-ukrainie-merkel-chciala-negocjowac-z-putinem-niech-rozwiaze-ten-konflikt.html>.

Sokołowska P., *Bilans działalności misji policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie*, „Rocznik Bezpieczeństwa międzynarodowego” 2009/2010, t. 4.

Sokołowska P., *Problemy implementacji cywilnych aspektów porozumienia z Dayton na przykładzie Wysokiego Przedstawiciela oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton Przeszłość-teraźniejszość-perspektywy*, red. P. Chmielewski, S.L. Szczesio, Łódź 2011.

Stahl B., *Internationale Politik verstehen. Eine Einführung*, Stuttgart 2014.

Stefanicki R., *Afganistan skazany na opium*, „Gazeta Wyborcza”, 06.05.2013, http://wyborcza.pl/1,76842,13853250,Afganistan_skazany_na_opium.html.

Stewart S., *Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft*, SWP-Aktuell, Nr. 6, Berlin 2014.

Stolarczyk M., *Dylematy bezpieczeństwa Polski w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013-2014*, [w:] Czornik K., Lakomy M., *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2014.

Stolarczyk M., *Główne dylematy bezpieczeństwa zewnętrznego Polski w połowie drugiej dekady XXI wieku*, [w:] Czornik K., Lakomy M., *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, Katowice 2014.

Stolarczyk M., *Implikacje kryzysu i konfliktu ukraińskiego 2013-2015 dla bezpieczeństwa Polski*, [w:] Cziomer E., *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 2: Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego*, KSM nr 2 (XII), Kraków 2015.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014, 5 listopada 2014, <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.

Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego 2007–2015 przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2007 r.

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., (M.P. z 2014 r. poz. 469).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, BBN, Warszawa 2014.

Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko, 30.04.2015, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Strategia+Bezpieczenstwo+Energetyczne+i+Srodowisko>.

Sukces Szczytu Klimatycznego w Warszawie, 23.11.2013, <http://www.cop19.gov.pl/>.

Sus M., *Niemcy i Polska wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w drugiej połowie 2014 r.*, „Biuletyn Niemiecki” 2014, nr 54, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/2015/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_54.pdf.

Syria dominates agenda at December's EU Foreign Affairs Council, http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/161214_fac_en.htm, 16.12.2014.

Szafarz S., *Tragikomedia ukraińska*, Przegląd-Socjalistyczny.pl, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/aziemski/1007-szafarz>.

Szczególny status" Donbasu i amnestia. Kiedy Ukraina podrze miński protokół?, 08.09.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/szczegolny-status-donbasu-i-amnestia-kiedy-ukraina-podrze-minski-protokol,466137.html>.

Szczechowicz B., *Zrównoważony rozwój obszarów recepcji turystycznej – grupy interesów i źródła konfliktów*, „Folia Turistica” 2010, nr 22.

Szeląg T., *Prof. Stanisław Bieleń: pod wieloma względami Ukraina znajduje się na granicy upadku*, wywiad z prof. Stanisławem Bieleniem, Onet.pl, 22.03.2014, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/prof-stanislaw-bielen-pod-wieloma-wzgledami-ukraina-znajduje-sie-na-granicy-upadku/5b8zk>.

Szostak M., *Pięć lat bez talibów?* „Raport. Wojsko, Technika, Obronność” 2006, nr 11.

Szpak K., *Priorytety polskiej Prezydencji*, [w:] *Monitor polskiej prezydencji. Raport otwarcia*, red. K. Szpak, Kraków 2011.

Teraz już czarno na białym, Polska płaci najdrożej za rosyjski gaz, 07.03.2015, <http://wpolityce.pl/gospodarka/236330-teraz-juz-czarno-na-bialym-polska-placi-najdrozej-za-rosyjski-gaz>.

The EU neighbourhood in shambles. Some recommendations for a new European neighbourhood strategy, Bertelsmann Stiftung 2015, http://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/user_upload/The_EU_neighbourhood_in_shambles.pdf.

The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015 COM(2015) 185.

The SPRING Programme, EU response to the Arab Spring, Brussels, 27 September 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/636&type=HTML>.

Tomasiewicz J., *Kryzys ukraiński i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, [w:] *Dylematy polityki bezpieczeństwa Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2014.

Tomecki M., Wasylęczko M., Zagórowicz B., *Kryzys na Ukrainie a bezpieczeństwo dostaw gazu do Polski*, Raport, październik 2014, <http://biznesalert.pl/wp-content/uploads/2014/10/Kryzys-na-Ukrainie-a-bezpiecze-stwo-dostaw-gazu-do-Polski.pdf>.

Tamminga O., *Hybride Kriegsführung. Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges*, SWP-Aktuell Nr. 27, Berlin 2015.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 02.03.2012, www.europa.eu.

Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r., Dz.U.2000.87.970, (Dz.U. z dnia 19 października 2000 r.), <https://www.bbn.gov.pl/download/1/.../TraktatPolnocnoatlantycki.pdf>.

Traktaty wersja skonsolidowana, Traktat o UE, Traktat o Funkcjonowaniu UE, Karta Praw Podstawowych UE, Urząd Publikacji UE, Luksemburg 2010.

Treść porozumienia mińskiego [dokumentacja], [http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Tresc-porozumienia-minskiego-\[dokumentacja\]](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1376418,Tresc-porozumienia-minskiego-[dokumentacja]).

Tusk: nie możemy pozwolić na akceptację aneksji Krymu, Wyborcza.pl, 18.03.2014, http://wyborcza.pl/1,91446,15640833,Tusk_nie_mozemy_pozwolic_na_akceptacje_aneksji_Krymu.html.

Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Poz. 252, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012.

Ukraina powinna powiedzieć: nie siadamy do rozmów, póki nie ma przy stole Polaków, Program „Horyzont”, TVN 24, 16.08.2014, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/ukraina-powinna-powiedziec-nie-siadamy-do-rozmow-poki-nie-ma-przy-stole-polakow,459697.html>.

Ukraiński parlament uznał członków UPA za „bojowników za wolność” w dniu wizyty Komorowskiego, TVPinfo.pl, 09.04.2015, <http://www.tvp.info/19591810/ukraiński-parlament-uznał-członków-upa-za-bojowników-za-wolność-w-dniu-wizyty-komorowskiego>.

Ultimatum Camerona na unijnym szczycie, 07.12.2011, www.euractiv.pl.

Umowa o mechanizmie stabilności podpisana, 02.02.2012, www.europa.eu.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody, Dz.U. 2004, Nr 92, poz. 880, z późniejszymi zmianami.

Wąsowski K., *Istota i uniwersalność rosyjskiego modelu wojny hybrydowej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2015, nr 2.

Waeber O., *The Sociology of a Not So International Discipline. American and European Developments in International Relations*, „International Organization” 1998, vol. 52, no 4.

Waeber O., *The Middle East and Africa*, [in:] *Regions and Power. The Structure of International Security*, ed. B. Buzan, O. Waeber, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Wiatr J., *Przywództwo polityczne*, Łódź 2008.

Wierzbowska-Miazga A., Konończuk W., *(Nie)porozumienie genewskie w sprawie Ukrainy*, Analizy OSW, 24.04.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-04-24/nie-porozumienie-genewskie-w-sprawie-ukrainy>.

Wierzbowska-Miazga A., *Rosyjski plan wasalizacji Ukrainy*, Analizy OSW, 19.03.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-03-19/rosyjski-plan-wasalizacji-ukrainy>.

Wilewski, K., *Pięć baz sprzętu US Army w Polsce*, 09.10.2015, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/17344>.

Wilewski K., *Dzieci, góry i opium*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 9.

Witkowski Z, Adamski P, Mroczka A, Ciapała Sz, *Granice ingerencji turystyki i rekreacji na obszarach lądowych parków narodowych i rezerwatów przyrody*, Prace i Materiały Muzeum im. prof. Władysława Szafera, 20.

Wiśniewski B., *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011.

Wizyta Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego w Berlinie, 29.11.2011, www.msz.gov.pl.

Wojna B., *Polityka Unii wobec południowych sąsiadów: czas na zmiany*, Portal Europa, 17.03.2011, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110317_polityka_ue_wobec_poludniowych_sasiadow_pl.html.

Wojna B., *Trudne początki Unii dla Śródziemnomorza*, „Sprawy Międzynarodowe” 2009, nr 1.

Wojna domowa na Ukrainie 20.09.2014, Mińskie Memorandum, 20.09.2014, <http://adnovum.neon24.pl/post/113026,wojna-domowa-na-ukrainie-20-09-2014r-minskie-memorandum>.

Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The EU and Iraq, building a plan for engagement, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.

Working for Peace, Security and Stability, the European Union in the World. The Middle East, a region in crisis, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.

Wróbel T., *Armia nadziei*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 7.

Wróbel T., *Cios wyprzedzający*, „Polska Zbrojna”, 2007, nr 12.

Wróbel T., *Zapracowana dywizja*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 15.

Wróbel T., *Gorąca linia*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 23.

Wróbel T., *Piramida problemów*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 28.

Wróbel T., *Wojna podjazdowa*, „Polska Zbrojna” 2007, nr 37.

Wydatki na obronę wzrosną do 2% PKB, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/wydatki-na-obrone-wzrosna-do-2-pkb.html>.

Zając J., *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Kraków 2012.

Z dzisiejszej perspektywy widać jak trafne były słowa śp. Lecha Kaczyńskiego: dziś Gruzja, jutro Ukraina, a potem być może i Polska, 19.12.2013, <http://wpolityce.pl/polityka/173819-z-dzisiejszej-perspektywy-widac-jak-trafne-byly-slowa-sp-lecha-kaczynskiego-dzis-gruzja-jutro-ukraina-a-potem-byc-moze-i-polska>.

Youngs R. (eds.), *Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood*, FRIDE 2008.

Youngs R., Brudzinska K., *The European Endowment for Democracy: will it fly?*, Policy Brief, FRIDE, no. 128, May 2012.

Youngs R., *The EU's geopolitical crossroads in the Middle East*, FRIDE Policy Brief, no. 197, March 2015.

Youngs R., *The European Union: inclusion as geopolitics*, [in:] *Geopolitics and Democracy in the Middle East*, ed. K. Kausch, FRIDE 2015.

Zięba R., *Podstawowe dylematy polskiej polityki wschodniej*, [w:] *Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku*, red. K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk, Katowice 2014.

Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe” 2014, nr 2.

Zięba R., *Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją*, <http://ssp.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2016/02/ssp-2015-3-005.pdf>.

Zięba R., *The European Union as an actor in international relations*, Warsaw 2003.

Zubkiewicz P., *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011.